

TARTU ÜLIKOOL

Euroopa kolledž

Magistritöö

Marko Talur

**Euroopa Liidu roll töötajate kaasatuse tagamises**

Juhendajad: BA Liina Naaber-Kivisoo ja MA Märt Masso

Tartu 2014

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite seisukohad ning kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

.....  
/töö autori allkiri/

Kaitsmine toimub 29. mail 2014. aastal kell 9.00 Lossi 36 auditooriumis 103.

Retsensent: Tarmo Puolokainen (MA), TÜ sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskuse RAKE projektijuht-analüütik.

## LÜHIKOKKUVÕTE

Töötajate kaasamine on üks enim vaidlusi tekitav tööõiguse valdkond Euroopa Liidu tasandil. See on mõistetav, kuna töötajate kaasamise sisustamise osas puudub ühtne lähenemine ning liikmesriikides valitsevad märkimisväärsed erinevused selle reguleerimises ning toimimises. 2002. aastal jõuti töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi kehtestamiseni direktiivi 2002/14/EÜ abil. Nimetatud direktiivi ülevõtmine osutus liikmesriikidele, seal hulgas Eestile, väga keeruliseks – ainult üheksa liikmesriiki võtsid selle üle tähtaegselt. Seda sõltumata asjaolust, et nimetatud miinimumstandard kohaldub marginaalsele osale Euroopa Liidu ettevõtjatest.

Töö eesmärk on leida vastus küsimusele, kas Euroopa Liidu tasandil töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi tõstmine on õiguspärane. Töö hüpotees on, et nimetatud miinimumstandardi tõstmine ei ole õiguspärane. Hüpoteesi kontrollitakse töö esimeses peatükis määratletud teoreetilises raamistikus.

Tuginedes aluslepingutele ning teoreetilisele kirjandusele, leitakse töös, et Euroopa Liidul on vormiline pädevus töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi tõstmiseks. Euroopa Liidu sisulise pädevuse olemasolu töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi tõstmiseks sõltub sellest, millisel eesmärgil ja kui kõrgele miinimumstandard tõsta soovitakse. Kui miinimumstandardi tõstmise eesmärk on töötajate kaasamise harmoneerimine või miinimumstandardit soovitakse tõsta nii kõrgele, et see viib töötajate kaasamise sisulise harmoneerimiseni, siis selleks Euroopa Liidul aluslepingulist sisulist pädevust ei ole.

Tuginedes aluslepingutele, teoreetilisele kirjandusele ning empiirilistele andmetele, leitakse töös, et töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi tõstmine ei ole kooskõlas subsidiaarsus- ja proportsionaalsusprintsipiiga. Töötajate kaasatuse tõus on saavutatav liikmesriikide meetmetega.

Töö lõpptulemusena leiab hüpotees kinnitust – töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi tõstmine ei ole õiguspärane.

## SISUKORD

|   |    |
|---|----|
| LÜHIKOKKUVÕTE .....   | 3  |
| LÜHENDITE LOETELU .....   | 5  |
| SISSEJUHATUS .....  | 6  |
| I Töötajate kaasamine ja selle reguleerimine ühenduse tasandil .....                          | 11 |
| 1.1 Töötajate kaasamise olemus .....  | 12 |
| 1.2 Ühenduse tasandi regulatsiooniga tagatava töötajate kaasamise eesmärk .....               | 16 |
| 1.3 Töötajate kaasamine liikmesriikides .....   | 19 |
| 1.4 Töötajate kaasamise reguleerimise üldteoreetiline raamistik .....                         | 23 |
| 1.5 Töötajate kaasamise reguleerimise ühenduse tasandiga seonduv teoreetiline raamistik ..... | 26 |
| II Ühenduse pädevus töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi tõstmiseks .....   | 30 |
| 2.1 Ühendusele omistatud vormiline sekkumispädevus .....                                      | 31 |
| 2.2 Ühendusele omistatud sisuline sekkumispädevus .....                                       | 34 |
| 2.3 Subsidiaarsusprintsip .....   | 36 |
| III Töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi tõstmise proportsionaalsus .....   | 39 |
| 3.1 Töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi kehtestamise mõju .....            | 40 |
| 3.2 Töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi avaldatav mõju .....               | 45 |
| KOKKUVÕTE .....   | 54 |
| KASUTATUD ALLIKATE LOETELU .....  | 58 |
| Summary .....   | 65 |

## **LÜHENDITE LOETELU**

ELPH – Euroopa Liidu põhiõiguste harta

ESTÜ – Euroopa Sõe- ja Teraseühendus

Eurofound – European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions

Eurostat – Euroopa Komisjon Eurostat

ILO – Rahvusvaheline Tööorganisatsioon

Komisjon – Euroopa Komisjon

Liikmesriik – ühenduse liikmesriik

Ühendus – vastavalt Euroopa Majandusühendus, Euroopa Ühendus või Euroopa Liit

ÜTPSH - Ühenduse töötajate sotsiaalsete põhiõiguste harta

## SISSEJUHATUS

Töötajate õigus olla kaasatud puudutab küsimust, kuidas on töötajatel õigus ettevõtjat mõjutada. Töötajate õigus olla kaasatud realiseerub õigusloomes läbi töötajate kaasamise kontseptsiooni. Tegemist on kollektiivsete töösuhete ühe osaga, mille areng on olnud kiire ja vastuoluline. Näiteks töötajate õiguste eestkõnelejal Saksamaal olid ametiühingud 19. sajandi lõpuni keelatud. Samas on 1950. aasta Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonis ametiühingute moodustamise ja nendesse kuulumise õigus seatud kõrvuti selliste inim- ja põhiõigustega nagu väljendusvabadus ning õigus ausale kohtupidamisele<sup>1</sup>. Seega toimus veidi enam kui 50 aastaga põhimõtteline muutus, mille tulemusena riiklikult keelatud tegevusest sai riiklikult tagatud põhiõigus. Alates 2009. aastast on ELPH-st tulenevalt liikmesriikidel kohustus tagada töötajate õigus olla kaasatud informeerimise ja konsulteerimise ulatuses<sup>2</sup>.

Paraku ei ole valdkonna arengu käigus lahendatud sisulisi vaidluskohti, kokku on lepitud vaid üldprintsipibis, et töötajatel on õigus olla kaasatud. Õigusteadlased vaidlevad jätkuvalt töötajate kaasamise piiride üle<sup>3</sup>, sotsiaalteadlased otsivad parimaid tulemusi andvat kaasamise mudelit<sup>4</sup> ja majandusteadlased püüavad leida optimaalseimat taset<sup>5</sup>.

Sisulised vaidlused ei ole samas pidurdanud ühenduse püüdeid vastu võtta meetmeid, mis tagaksid ühenduse tasandil töötajate kaasamise toimimise. Kõige olulisem sellekohane läbimurre toimus 2002. aastal, kui vastu võeti töötajate teavitamise ja nõustamise raamdirektiiv 2002/14/EÜ, mis sätestab töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi<sup>6</sup>. Selle vastu võtmiseks kulus liikmesriikide erimeelsuste tõttu 22

---

<sup>1</sup> Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2000, 11, 57. Art 11.

<sup>2</sup> Euroopa Põhiseaduse leping. – RT II 2006, 13, 35. II osa. Liidu põhiõiguste harta.

<sup>3</sup> Näiteks EKo 15.01.2014, C-176/12, *Association de médiation sociale vs Union locale des syndicats CGT jt.*

<sup>4</sup> Näiteks Bryson, A., Forth, J., George, A. Workplace social dialogue in Europe: An analysis of the European Company Survey 2009. Eurofound report, 17.04.2012. – Arvutivõrgus: <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2012/14/en/2/EF1214EN.pdf> (05.04.2014).

<sup>5</sup> Näiteks Freeman, R. B., Lazear, E. P. An Economic Analysis of Works Councils. – J. Rogers, W. Streeck. Works Councils: Consultation, Representation, and Cooperation in Industrial Relations. Chicago: University of Chicago Press 1995, valemid lk 27-52.

<sup>6</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11.03.2002. a direktiiv 2002/14/EÜ, millega kehtestatakse töötajate teavitamise ja nõustamise üldraamistik Euroopa Ühenduses. – EÜT L 80, 23.03.2002, lk 29 – 34 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 5, kd 4, lk 219 – 223).

aastat<sup>7</sup>. Kuid ka selle direktiivi vastuvõtmist ei saa käsitleda läbimurdena liikmesriikide positsioonide ühtlustumise suunas. Esiteks, sõltumata asjaolust, et miinimumstandard puudutab marginaalset osa ühenduse ettevõtjatest, ei suutnud 16 liikmesriiki seda tähtaegselt täielikult üle võtta<sup>8</sup>. Teiseks, 2010. aastal ebaõnnestus Euroopa osaühingu põhikirja puudutava Euroopa Nõukogu määruse vastu võtmine, kuna liikmesriikidel olid selles sisaldunud töötajate kaasamise sätete osas erinevad seisukohad.

Erimeelsused ei ole takistanud ühendust seadmast töötajate kaasatusele kõrgeid ootusi. „Euroopa 2020“ strateegia kohaselt on komisjoni eesmärgiks muuta ühenduse majandus targaks, jätkusuutlikuks ning kaasavaks<sup>9</sup>. Seatud eesmärgi täitmisega seotud muudatusteks on vajalik sotsiaalpartnerite sisuline toetus nii ühenduse kui ka iga ettevõtja tasandil<sup>10</sup>. Viimane tähendab panustamist efektiivsele töötajate kaasatusele. Kuna strateegia tegevuskava on lai, rõhutakse selles laiapõhjalisele kaasatusele, mitte kaasatusele konkreetsetes tööelus või majanduses ettetulevates olukordades.

Eelnevast tulenevalt on oodata liikmesriikidele surve kasvu töötajate kaasatuse tõhustamiseks ja suurendamiseks. Senise komisjoni praktika pinnalt on õigustatud eeldada, et liikmesriikidele avaldatav surve realiseerub direktiiviga 2002/14/EÜ sätestatud töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi tõstmise ettepaneku kaudu. Esimesed sammud selles suunas on komisjon juba astunud, koostades 2013. aastal ühenduse tasandi töötajate kaasamise regulatsiooni analüüsiva uuringu (nn *fitness check*<sup>11</sup>) ning esitades sellele tuginedes ettepaneku töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi kohaldamisala laiendamiseks (kohaldamisala laiendamine meremeestele<sup>12</sup>).

---

<sup>7</sup> Kaadu, T (koost). Töötajate usaldusisiku seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2008, lk 33.

<sup>8</sup> Ales, E. Directive 2002/14/EC establishing a general framework for informing and consulting employees in the European Community. Synthesis report. European Commission 2007, lk 4. – Arvutivõrgus: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2451&langId=en> (05.04.2014).

<sup>9</sup> Euroopa Komisjoni teatis. Euroopa 2020. aastal. Aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu strateegia. KOM (2010) 2020 lõplik. Brüssel, 03.03.2010. – Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:ET:PDF> (05.04.2014).

<sup>10</sup> Euroopa Komisjoni teatis. Euroopa 2020. aastal. op. cit.

<sup>11</sup> European Commission. Commission staff working document. 'Fitness check' on EU law in the area of Information and Consultation of Workers. SWD (2013) 293 final. Brussels, 26.7.2013. – Arvutivõrgus: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10415&langId=en> (05.04.2014).

<sup>12</sup> European Commission. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on seafarers amending Directives 2008/94/EC, 2009/38/EC, 2002/14/EC, 98/59/EC and

Tulenevalt valdkonda puudutavatest ajaloolistest ning filosoofilistest fundamentaalsetest erinevustest, puudutab töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi tõstmine eelkõige riike, milles on kollektiivsed töösuhted vähe arenenud ja/või reguleeritud. Üheks selliseks riigiks on Eesti, kus töötajate kaasamine pälvis suurt tähelepanu kolmepoolses sotsiaaldialoogis töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi ülevõtmise ajal, kuid on hiljem taas tahaplaanile nihkunud. Seejuures tuleneb aluslepingust, koosmõjus lisatud protokolliga nr 2, et liikmesriikide parlamendid, seal hulgas Riigikogu, peaks komisjoni vastava ettepaneku esitamisel andma seisukoha, kas töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi tõstmine on kooskõlas ühenduse aluslepingutest tuleneva subsidiaarsus- ja proportsionaalsusprintsipiiga<sup>13</sup>.

Samas puuduvad allikad, mis käsitleksid komplekselt töötajate kaasamise reguleerimist ühenduse tasandil ja selle mõju aluslepingutest tuleneva subsidiaarsus- ja proportsionaalsusprintsipi valguses, nagu eeldab eespool viidatud aluslepinguline liikmesriigi parlamentaarne subsidiaarsus- ja proportsionaalsuskontroll. Käesolev töö täidab nimetatud tühimiku, hinnates ettevaatavalt töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi tõstmise kooskõla aluslepingutega.

Töö uurimisprobleem on ühenduse sekkumine töötajate üldise ja püsiva kaasamise reguleerimisse. Töö eesmärk on leida vastus küsimusele, kas ühenduse tasandil töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi tõstmine on õiguspärane. Töö hüpotees on, et nimetatud miinimumstandardi tõstmine ei ole õiguspärane. Töös ei anta hinnangut töötajate kaasatuse vajadusele ja töötajate kaasamise reguleerimisele, keskendutakse vaid ühe töötajate kaasatuse tõstmise võimaluse hindamisele.

Töö eesmärgi täitmine eeldab vastamist kahele uurimisküsimusele:

- kas ühendusel on töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi tõstmise pädevus;

---

2001/23/EC. COM (2013) 798 final. Brussels, 18.11.2013. – Arvutivõrgus:  
<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=11129&langId=en> (05.04.2014).

<sup>13</sup> Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid. – ELT C 326, 26.10.2012, lk 1 – 390.



- kas ühenduse tasandil töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi tõstmine on proportsionaalne.

Töö koosneb kolmest peatükist. Töö esimene peatükk määratleb teoreetilise raamistiku, milles hüpoteesi kontrollitakse. See koosneb töötajate kaasamise olemuse, ühenduse tasandil reguleeritud töötajate kaasamise sisu ja eesmärgi ning liikmesriikides töötajate kaasamise toimimise ja reguleerimise määratlemisest. Samuti töötajate kaasamise reguleerimist puudutavatest üldteooriatest ning ühenduse tasandi regulatsiooniga seotud õigusteooriatest. Töö teine peatükk keskendub ühenduse sekkumispädevusele töötajate kaasamise valdkonnas. Selles antakse vastus esimesele uurimusküsimusele, käsitledes ühendusele omistatud vormilist ja sisulist sekkumispädevust ning subsidiaarsusprintsipi, see tähendab, kas ühendusel on aluslepinguline volitus töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi tõstmiseks ja kas selle tõstmine just ühenduse tasandil töötajate kaasatuse suurendamiseks on põhjendatav. Töö kolmas peatükk käsitleb proportsionaalsusprintsipi kui ühenduse piirangut pädevuse ulatuses regulatsioone kehtestada, see tähendab, kas töötajate üldise ja püsiva miinimumstandardi tõstmine on töötajate kaasatuse suurendamiseks sobilik, vajalik ning mõõdukas meede. Selles antakse vastus teisele uurimusküsimusele, tuginedes eelkõige töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardiga seotud empiirilistele andmetele. Töö tulemusena kujuneb käsitletava kogum, mis kinnitab või lükkab ümber püstitatud hüpoteesi.

Töö on sisendiks avalikule võimule otsuste tegemisel olukorras, kus komisjon esitab ettepaneku töötajate üldise ja püsiva miinimumstandardi tõstmiseks. Samuti töötajate kaasatuse tõstmise ja töötajate kaasamise reguleerimise edasiurijatele, luues kompleksse baaskäsitluse töötajate üldise ja püsiva kaasamise edasise reguleerimise võimalusest ühenduse tasandil miinimumstandardi kehtestamise teel.

Töös käsitletakse töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardina direktiiviga 2002/14/EÜ sätestatud töötajate õiguseid, eelkõige selle järgmiseid aluspõhimõtteid:

- õigus kaasamisele on tagatud, kui ettevõtjas töötab vähemalt 50 töötajat või ettevõttes 20 töötajat;

- kaasamine toimub töötajate esindaja kaudu;
- kaasamine hõlmab informeerimist ja konsulteerimist, ei hõlma osalemist.

Töös tuginetakse teoreetilisele kirjandusele, õigusaktidele ning töötajate kaasamist puudutavatele varasematele uuringutele ja analüüsidele. Kõik empiirilised andmed tulenevad sekundaarsetest allikatest, töö koostamiseks ei ole läbi viidud uuringuid ega tehtud muud liiki andmekorjet. Peamine empiiriliste andmete allikas on „European Company Survey 2009“ uuring. Uuring hõlmas muuhulgas ühenduse ettevõtjaid ning selle eesmärk oli tuvastada ettevõtjate poliitikaid ja praktikaid, nende mõjusid ning kaardistada trende, pöörates erilist tähelepanu sotsiaaldialoogile<sup>14</sup>.

Töös on kasutatud grammatilist, ajaloolist ja võrdlevat meetodit ning dokumentaalsete ja empiiriliste andmete analüüsi. Grammatilist ja ajaloolist meetodit kasutatakse eelkõige teoreetilise raami määratlemisel ning ühenduse sekkumispädevuse hindamisel (näiteks aluslepingutes ühendusele omistatud volituste piiritlemine). Võrdlevat meetodit ning dokumentaalsete ja empiiriliste andmete analüüsi kasutatakse eelkõige proportsionaalsuse hindamisel (näiteks töötajate üldise ja püsiva miinimumstandardi tõstmise avaldatava mõju hindamine erinevatele liikmesriikidele).

Suurimad probleemid töös kasutatavate andmetega seonduvad töö kolmanda peatükiga. Kuna enne töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi kehtestamist ei ole liikmesriikides läbi viidud piisavalt uuringuid töötajate kaasatuse kohta, ei ole võimalik välja tuua nimetatud miinimumstandardi kehtestamise otsest mõju. Töös on selle hindamiseks kasutatud kaudset meetodit, võrreldes töötajate kaasamise tegelikku toimimist olukorraga, kus kõik ettevõtjad viidatud miinimumstandardit täidaksid. Probleeme tekitab ka kaudne hindamine, kuna töötajate kaasamist puudutavad empiirilised andmed on tihti lünklikud, lähtuvad erinevatest eeldustest ning pärinevad erinevast ajast. Autori hinnangul on töö eesmärk saavutatav kirjeldatud empiiriliste andmete puudustele vaatamata, kuna empiiriliste andmete analüüsil tuginevad järeldused on niivõrd ühesed, et ei saa olla mõjutatud ainult andmete ebaühtlusest.

---

<sup>14</sup> Eurofound. Surveys. European Company Surveys. European Company Survey (ECS) 2009. – Arvutivõrgus: <http://www.eurofound.europa.eu/surveys/ecs/2009/index.htm> (05.04.2014).

## **I Töötajate kaasamine ja selle reguleerimine ühenduse tasandil**

Ühenduse tööõigust puudutava teoreetilise kirjanduse kohaselt on õigusest olla kaasatud kujunenud üks enim vaidlusi tekitav tööõiguse valdkond. Ilmselt on see tingitud töösuhte osapoolte väga erinevatest ootustest nii teisele poolele kui ka regulatsioonile.

Töösuhte osapoolte erinevad ootused tulenevad nende rollist ettevõtjas. Tööandjad soovivad integreerida töötajad ettevõtja struktuuri viisil, et töötajad mõistaksid omanike poolt ettevõtjale püstitatud eesmärgid ning panustaksid maksimaalselt nende täitmisse. Töötajad soovivad laiendada oma mõju ning tagada endile huvipakkuvate prioriteetide järgimine ettevõtjas.<sup>15</sup>

Samas ei ole töötajate õiguse näol olla kaasatud tegemist ainult ettevõtjasisese ressursi jaotamise küsimusega. Töötajate õigus olla kaasatud mõjutab ettevõtjate ettevõtlusvabadust ja töötajate sotsiaalseid õigusi ning selle regulatsioon omab olulist mõju nende kahe põhiõiguse omavahelisele suhtele.

Töötajate õigus olla kaasatud realiseerub õigusloomes läbi töötajate kaasamise kontseptsiooni. Töötajate kaasamise reguleerimine ühenduse tasandil on olnud üleval pikka aega. Seda puudutavad sätted sisalduvad juba esimeses tööõiguse direktiivis<sup>16</sup>. Hiljem on vastu võetud mitmeid spetsiifilisi töötajate kaasamist puudutavaid direktiive, kuid töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardini jõuti alles 2002. a<sup>17</sup>.

Eelnevale vaatamata puudub nii ühenduse tasandil kui ka liikmesriikides ühtne seisukoht, mida töötajate kaasamine hõlmab, mis on selle eesmärk, millisel määral on vajalik seda reguleerida ning millised on seda valdkonda mõjutavad faktorid. Järgnevalt määratletakse kõik need küsimused töö kontekstis ühtseks teoreetiliseks raamiks, milles töö hüpoteesi kontrollitakse.

---

<sup>15</sup> Whittall, M., Knudsen, H., Huijgen, F. Towards a European Labour Identity. The Case of the European Work Council, lk 23. Oxon: Routledge 2007.

<sup>16</sup> Nõukogu 17.02.1975. a direktiiv 129/75/EMÜ on the approximation of the laws of the Member States relating to collective redundancies. – EÜT L 48, 22.12.1975, lk 29 – 30.

<sup>17</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11.03.2002. a direktiiv 2002/14/EÜ, millega kehtestatakse töötajate teavitamise ja nõustamise üldraamistik Euroopa Ühenduses. – EÜT L 80, 23.03.2002, lk 29 – 34 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 5, kd 4, lk 219 – 223).

## 1.1 Töötajate kaasamise olemus

Sarnaselt ülejäänud tööõigusele Euroopas, oli töötajatele kaasamise tagamises pioneeriks Saksamaa. Töönõukogude seadus jõustus seal 1920. aastal ning nägi töötajatele ette kaasotsustusõiguse sotsiaal- ja töötingimuste küsimustes<sup>18</sup>. Alles 19 aastat hiljem asutati ILO ning algas rahvusvaheliste tööstandardite väljatöötamine.

Sõltumata töötajate kaasamise reguleerimise peaaegu 100 aastast ajaloost, puudub ühtne ja selge teoreetiline arusaam, mida töötajate kaasamine endas hõlmab.

Esiteks puudub töötajate kaasamise kirjeldamiseks üks selge termin. Kõige tihedamini kasutatakse töötajate kaasamise väljendamiseks ingliskeelset terminit *employee involvement*. Sellisest terminikasutusest lähtub näiteks Tööhõive, sotsiaalküsimuste ja võrdsete võimaluste peadirektoraat<sup>19</sup>. ILO sõnastik sellist terminit ei tunne ning kasutab selle asemel *worker's participation*<sup>20</sup>. Eurofound sõnastik ei defineeri üldse raamterminit ning sisaldab vaid töötajate kaasamise osade mõisteid<sup>21</sup>. Viidatule sarnaselt toimib ka ingliskeelne teoreetiline kirjandus, mis sama sisu käsitledes kasutab kord ühte, kord teist mõistet, seda kuidagi põhjendamata.

Teiseks puudub ühtne arusaam, milline on töötajate kaasamise sisu. Kõige laiemas tähenduses puudutab töötajate kaasamine küsimusi, kuidas on töötajatel õigus saada ettevõtjalt informatsiooni, anda omapoolset tagasisidet ning mõjutada ettevõtja otsuseid. Eelnev ei sisalda määratlust, millises ulatuses töötajatel selline õigus on. Samuti ei määratle see sellise õiguse realiseerimise viise. Kokkuvõtvalt, kas näiteks informeerimine ja konsulteerimine peab toimuma otse või töötajate esindaja kaudu või

---

<sup>18</sup> Kaufman, B. E., Kleiner, M. M. (koost). Employee representation: Alternatives and Future Directions, lk 306. USA: Industrial Relations Research Association 1993.

<sup>19</sup> European Commission. Employment, Social Affairs & Inclusion. Policies and activities. Employee involvement. – Arvutivõrgus: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=707&langId=en> (05.04.2014).

<sup>20</sup> Arrigo, G., Casale, G. Glossary on labour law and industrial relations (with special reference to the European Union). Geneva: International Labour Office, 2005. – Arvutivõrgus: [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2005/105B09\\_631\\_engl.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2005/105B09_631_engl.pdf) (05.04.2014).

<sup>21</sup> Eurofound. Areas of expertise. Industrial relations. European industrial relations dictionary. P. Participation. – Arvutivõrgus: <http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/definitions/participation.htm> (05.04.2014).

kas ettevõtja otsuseid peavad töötajad saama mõjutada otse, olles valitud ettevõtte juhtorganisse, või kaudselt, ainult mõjutades ettevõtja juhtorganite valimist<sup>22</sup>.

Tööhõive, sotsiaalküsimuste ja võrdsete võimaluste peadirektoraadi koduleheküljel kirjeldab töötajate kaasamist kui töötajate ja nende esindajate õigust informeerimisele ja konsulteerimisele<sup>23</sup>. Seda olenemata asjaolust, et näiteks direktiiv 2001/86/EÜ hõlmab selle mõiste alla *expressis verbis* ka töötajate osalemise<sup>24</sup>. ILO sõnastik hõlmab kaasamise alla: „informaalset ja formaalset protsessi, mille käigus töötajad või nende esindajad osalevad koostöö vormis ettevõtja juhtimises ühiste probleemide lahendamise eesmärgil. Seejuures võib see protsess toimuda muuhulgas informeerimise ja konsulteerimise, kollektiivlääbirääkimiste pidamise, juhtorganites osalemise või töötajate finantsosaluse kaudu.“<sup>25</sup>. Eurofound loetleb töötajate kaasamise osadena informeerimise ja konsulteerimise ning osalemise<sup>26</sup>. Viidatuga sarnane mitmekesisus valitseb töötajate kaasamist puudutavas teoreetilises kirjanduses ning uuringutes, milles tihti peale defineeritakse töötajate kaasamine iga konkreetse teose raames eraldi.

Eelnevaga korreleerub olukord töötajate kaasamist puudutavas ühenduse tasandi õiguses. 2014. a alguse seisuga reguleerib töötajate kaasamist ühenduse tasandil õiguslikult siduvalt vähemal või rohkemal määral ELPH ja kaheksa direktiivi. Neile lisandub ÜTSPH, kuid see ei ole õiguslikult siduv, kuigi on leidnud asjakohasena viitamist näiteks direktiivi 2002/14/EL preambulis. Märkimist väärib, et eelnevatest ainult kolm direktiivi defineerivad ja sisustavad töötajate kaasamist või selle osi.

---

<sup>22</sup> Wilkinson, A., Gollan, P. J., Marchington, M., Lewin, D. (koost). The Oxford Handbook of Participation in Organizations, lk 174. USA: Oxford University Press 2010.

<sup>23</sup> European Commission. Employment, Social Affairs & Inclusion. Policies and activities. Employee involvement. – Arvutivõrgus: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=707&langId=en> (05.04.2014).

<sup>24</sup> Nõukogu 08.10.2001. a direktiiv 2001/86/EÜ, millega täiendatakse Euroopa äriühingu põhikirja töötajate kaasamise suhtes. – EÜT L 294, 10.11.2001, lk 22—32 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 6, kd 4, lk 272 – 282).

<sup>25</sup> Arrigo, G., Casale, G. op. cit. – Arvutivõrgus:

[http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2005/105B09\\_631\\_engl.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2005/105B09_631_engl.pdf) (05.04.2014).

<sup>26</sup> Eurofound. Areas of expertise. Industrial relations. European industrial relations dictionary. P. Participation. – Arvutivõrgus:

<http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/definitions/participation.htm> (05.04.2014).

Esimest korda jõuti töötajate kaasamise defineerimiseni ühenduse tasandi õigusaktis 2001. a. Direktiiv 2001/86/EÜ, millega täiendatakse Euroopa äriühingu põhikirja töötajate kaasamise suhtes, sätestab artikkel 2 punkt h, et: „töötajate kaasamine on mis tahes menetlus, sealhulgas teavitamine, konsulteerimine ja osavõtt, mille kaudu töötajate esindajad võivad mõjutada äriühingus tehtavaid otsuseid“<sup>27</sup>. Seega on töötajate kaasamine direktiivis küll defineeritud, kuid tegemist on avatud mõistega.

Lisaks töötajate kaasamisele defineerib sama direktiiv artikkel 2 punkt k esimest korda ühenduse tasandil töötajate osalemise, sätestades, et: „osavõtt on töötajate esindusorgani ja/või töötajate esindaja mõju äriühingu tegevusele järgmiste õiguste kasutamise kaudu:

- õigus valida või nimetada osa äriühingu järelevalve- või haldusorganite liikmetest, või
- õigus teha soovitusi ja/või väljendada vastuseisu kõigi või osa äriühingu järelevalve- või haldusorganite liikmete nimetamise suhtes.“<sup>28</sup>.

Teisisõnu on osalemine töötajate õigus valida/nimetada äriühingu juhtorgani liikmeid või mõjutada äriühingu juhtorgani liikmete valimist/nimetamist.

Sama direktiivi artikkel 2 punktid i ja j sisaldavad esimest korda ühenduse õiguses informeerimise ning konsulteerimise definitsiooni. Viidatud punktide kohaselt on informeerimise ja konsulteerimise näol tegemist ettevõtja tegevusega, mis peab toimuma sellisel ajal, viisil ja niisuguse sisuga, et töötajate usaldusisik saaks vastavalt teavitatud või temaga konsulteeritud<sup>29</sup>. Sellega definitsioonid piirduvad, mistõttu erinevalt töötajate osalemise õigusest, puudub direktiivi põhitekstis informeerimise ja konsulteerimise sisu määratlus.

Töötajate informeerimise ja konsulteerimise ühese ning lihtsa defineerimise ja sisustamiseni jõuti töötajate kaasamist kõige laiaulatuslikumalt reguleerivas direktiivis

---

<sup>27</sup> Nõukogu 08.10.2001. a direktiiv 2001/86/EÜ, millega täiendatakse Euroopa äriühingu põhikirja töötajate kaasamise suhtes. – EÜT L 294, 10.11.2001, lk 22—32 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 6, kd 4, lk 272 – 282).

<sup>28</sup> Nõukogu 08.10.2001. a direktiiv 2001/86/EÜ, millega täiendatakse Euroopa äriühingu põhikirja töötajate kaasamise suhtes. – EÜT L 294, 10.11.2001, lk 22—32 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 6, kd 4, lk 272 – 282).

<sup>29</sup> Nõukogu 08.10.2001. a direktiiv 2001/86/EÜ, millega täiendatakse Euroopa äriühingu põhikirja töötajate kaasamise suhtes. – EÜT L 294, 10.11.2001, lk 22—32 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 6, kd 4, lk 272 – 282).

2002/14/EÜ, millega kehtestatakse töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandard. Tõsi, definitsioone esitav artikkel 2 on väga sarnaselt väheütlev eelnevalt kirjeldatud direktiiviga 2001/86/EÜ<sup>30</sup>. Nimetatud definitsioone täiendab aga oluliselt art 4 lg 2, mis kirjeldab informeerimise ja konsulteerimisega hõlmavat kohustuslikku küsimuste ringi, seal hulgas näiteks ettevõtte majanduslik olukord ja tõenäolised arengud<sup>31</sup>.

Viimane töötajate kaasamist defineeriv ja sisustav ühenduse õigusakt on direktiiv 2003/72/EÜ, millega täiendatakse Euroopa ühistu põhikirja töötajate kaasamise osas<sup>32</sup>. Tegemist on direktiiviga, mis kohaldub ainult Euroopa ühistu kontekstis. Kuigi ajaliselt on see vastu võetud kolmest direktiivist kõige hiljem, on selles otsustatud kopeerida direktiivi 2001/86/EÜ lähenemist ja sõnastust, mistõttu ei anna see mingit lisandväärtust ühenduse tasandil reguleeritava töötajate kaasamise määratlemisel.

Tähelepanu väärib asjaolu, et nii töötajate kaasamise mõiste direktiivis 2001/86/EÜ kui ka direktiivis 2002/14/EÜ defineeritud informeerimise ja konsulteerimise mõisted on seotud töötajate esindajaga. Teisisõnu, nende alla ei kuulu samade tegevuste läbiviimine, kui töötajate poolelt on töötajate esindaja asemel protsessis osaliseks ametiühing või töötajad vahetult ise.

Kuna puudub ühine arusaam töötajate kaasamise olemusest, siis töös sisustatakse töötajate kaasamine lähtuvalt ühenduse kolmest töötajate kaasamist defineerivast direktiivist. Seega käsitletakse töös töötajate kaasamist kui töötajate esindaja kaudu töötajate informeerimist ja konsulteerimist ning osalemist.

---

<sup>30</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11.03.2002. a direktiiv 2002/14/EÜ, millega kehtestatakse töötajate teavitamise ja nõustamise üldraamistik Euroopa Ühenduses. – EÜT L 80, 23.03.2002, lk 29 – 34 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 5, kd 4, lk 219 – 223).

<sup>31</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11.03.2002. a direktiiv 2002/14/EÜ, millega kehtestatakse töötajate teavitamise ja nõustamise üldraamistik Euroopa Ühenduses. – EÜT L 80, 23.03.2002, lk 29 – 34 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 5, kd 4, lk 219 – 223).

<sup>32</sup> Nõukogu 22.06.2003. a direktiiv 2003/72/EÜ, millega täiendatakse Euroopa ühistu põhikirja töötajate kaasamise osas. – ELT L 207, 18.08.2003, lk 25—36 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 5 kd 4, lk 338 – 349).

## 1.2 Ühenduse tasandi regulatsiooniga tagatava töötajate kaasamise eesmärk

Ühenduse tasandil reguleeritud töötajate kaasamise toimimise eesmärkidena saab välja tuua neli kategooriat<sup>33</sup>:

- ühinguõiguse harmoneerimine;
- osalemine kui tootlikkuse tõusule kaasaaitav tegur;
- sotsiaalse dumpingu ärahoidmine;
- töötajate õiguste kaitse.

Ühinguõiguse harmoneerimise ehk sisuliselt siseturukonkurentsi küsimus on üleval 1956. a nn Spaaki aruandest saati. Tollal nõudis Prantsusmaa ühenduse aluslepingus ulatuslikku sotsiaalset harmoneerimist, kuna sotsiaalsüsteemi kulud pidavat endast kujutama kunstlikke kulusid, mis tuleb võrdse konkurentsi tagamiseks ülespoole harmoneerida<sup>34</sup>.

Konkurentsi argumendile on komisjon tuginenud näiteks 1970-ndatel nn viienda direktiivi ettepanekus, mis nägi ette töölisdirektorite institutsiooni, ja mille menetlemine lõppes edutult<sup>35</sup>. Samuti näiteks 2008. a avalikustatud Euroopa osahingu põhikirja eelnõus, mis on äärmiselt sarnane nn viienda direktiivi mõttega<sup>36</sup>. 2010. a Euroopa osahingu põhikirja aktiivne menetlemine lõppes liikmesriikide fundamentaalselt erinevate vaadete tõttu selles sisalduva töötajate kaasamise regulatsiooni suhtes.

Osalemine kui tootlikkuse tõusule kaasaaitav tegur oli argumendina kasutusel nn Vredelingi direktiivi ettepaneku menetlemisel, mille eesmärk oli muuta piiriülestes ettevõtjates kohustuslikuks töötajate informeerimine, konsulteerimine ja osalemine, ja mille menetlemine lõppes sarnaselt nn viiendale direktiivile edutult<sup>37</sup>.

---

<sup>33</sup> Whittall, M., Knudsen, H., Huijgen, F. op. cit., lk 24.

<sup>34</sup> Oppermann, T. Euroopa õigus. Tallinn: Juura 2002, lk 600.

<sup>35</sup> Kaadu, T. (koost). op. cit., lk 26.

<sup>36</sup> European Commission. Commission staff working document. Accompanying the Proposal for a Council regulation on the Statute for a European Private Company (SPE). Impact assessment. SEC(2008) 2098. Brussels. – Arvutivõrgus: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/company/docs/epc/impact\\_assessment\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/epc/impact_assessment_en.pdf) (05.04.2014).

<sup>37</sup> Whittall, M., Knudsen, H., Huijgen, F. op. cit., lk 25.



Seega puudub ühenduse tasandil töötajate kaasamise regulatsioon, mis tugineks ühinguõiguse harmoneerimise või tootlikkuse tõstmise argumentidel.

Sotsiaalse dumpingu ja töötajate õiguste kaitse eesmärged käsitletakse praktikas sümbioosina ühtse töötajate kaitse argumendina. Sisemiselt võib töötajate kaitse argumendi jagada kaheks väiteks:

- mingi osa töötajate kaasamisest on nii fundamentaalne, et see peab toimima ning seega alapeatükis 1.4 käsitletavalt olema reguleeritud igas liikmesriigis;
- töötajate kaasamise toimimise ning seega ka reguleerimise vajadus tuleneb ühenduse spetsiifikast.

Esimese väite praktikas realiseerunud näidetena saab tuua kollektiivseid koondamisi puudutava direktiivi (98/59/EÜ<sup>38</sup>) ja ettevõtete üleminekut puudutava direktiivi (2001/23/EÜ<sup>39</sup>). Nende puhul on leitud, et on olemas sellised olukorrad, mille esinedes peaks töötajate kaasamine igal juhul toimuma ühetaoliselt, sõltumata liikmesriigi valikutest töötajate kaasamise üldisel reguleerimisel.

Teise väite saab omakorda jagada sisemiselt kaheks:

- töötajate kaasamine kui osa õiguskindluse tagamisest ühenduse siseturul;
- töötajate kaasamine kui osa Euroopa sotsiaalsest mudelist.

Ühenduse siseturuga seotud õigusliku ootuse aspekt seostub töötajate juba olemasolevate õiguste säilitamise vajadusega. Tulenevalt regulatsiooniga tagatava töötajate kaasamise väga erinevast viisist ja tasemest liikmesriigiti, tekib paratamatult küsimus töötajate olemasolevate kaasamise õiguste saatusest piiriülestes situatsioonides. Praktiliste näidetena kuuluvad siia alla direktiiv piiriüleste ühinemiste kohta (2005/56/EÜ<sup>40</sup>) ning direktiiv Euroopa Liidu Euroopa äriühingu kohta (2001/86/EÜ<sup>41</sup>).

---

<sup>38</sup> Nõukogu 20.06.1998. a direktiiv 98/59/EÜ, kollektiivseid koondamisi käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta. – EÜT L 225, 12.08.1998, lk 16–21 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 5, kd 3, lk 327 – 332).

<sup>39</sup> Nõukogu 12.03.2001. a direktiiv 2001/23/EÜ, ettevõtjate, ettevõtete või nende osade üleminekul töötajate õigusi kaitsvate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta. – EÜT L 82, 22.03.2001, lk 16–20 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 5, kd 4, lk 98 – 103).

<sup>40</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26.10.2005. a direktiiv 2005/56/EÜ, piiratud vastutusega äriühingute piiriülese ühinemise kohta. – ELT L 310, 25.11.2005, lk 1–9.

Mõlema nimetatud direktiivi eesmärk, töötajate kaasamise aspektist lähtudes, on vältida olukorda, et töötajad võiksid töandja piiriülest komponenti sisaldavate muudatuste tõttu jääda ilma olemasolevatest töötajate kaasamist puudutavatest õigustest.

Euroopa sotsiaalsele mudelile rõhujate küsimuseks on see, kas ühenduse integratsioon aitab kaitsta või hoopis lagundada olemasolevat väljakujunenud sotsiaalset taset ning töötingimusi kõrgepalgalistes maades. Nende hinnangul võib integratsioon koos turujõududega sundida kapitali koos tööjõuga liikuma odavamatesse liikmesriikidesse, tuues kaasa sotsiaalse kaitse ning töötingimuste halvenemise ja dumpingu.<sup>42</sup>

Töötajate kaasamise vaatenurgast tähendab selline küsimusepüstitus, et vähemalt mingi osa töötajate kaasamisest tuleks liikmesriikides ühtlustada, et tekiks piir, millest allpool ei saa töötajate sotsiaalse kaitse ning töötingimuste üks aspekt ehk kaasatus olla või langeda isegi liikmesriigi nõusolekul.

Euroopa sotsiaalse mudeli argumentatsioonile tugineb töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardit kehtestav direktiiv 2002/14/EÜ. Direktiivi üks eesmärgi on täiendada olemasolevat ühenduse regulatsiooni ning täita lünki riigisiseses õiguses. Direktiivi rakendamist peetakse tähtsaks sammuks ELPH art 27 sätestatud informeerimise ja konsulteerimise kui põhiõiguse praktikas realiseerumise ja liikmesriikide süsteemide lähendamise suunas. Direktiivilt oodatakse, et see aitaks kaasa riigisiseste süsteemide ühtlustamisele. Eriti olulist positiivset mõju oodatakse liikmesriikides, kelle töötajate kaasamise süsteem erineb direktiivi omast.<sup>43</sup>

Eelnevast tulenevalt käsitleb töö töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi ja selle tõstmise eesmärgina töötajate õiguste kaitset ning sellise kaitse vajaduse lättena töötajate kaasamist kui osa Euroopa sotsiaalsest mudelist.

---

<sup>41</sup> Nõukogu 08.10.2001. a direktiiv 2001/86/EÜ, millega täiendatakse Euroopa äriühingu põhikirja töötajate kaasamise suhtes. – EÜT L 294, 10.11.2001, lk 22—32 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 6, kd 4, lk 272 – 282).

<sup>42</sup> Kaufman, B. E. The Global Evolution of Industrial Relations, lk 463. India: Academic Foundation 2006,.

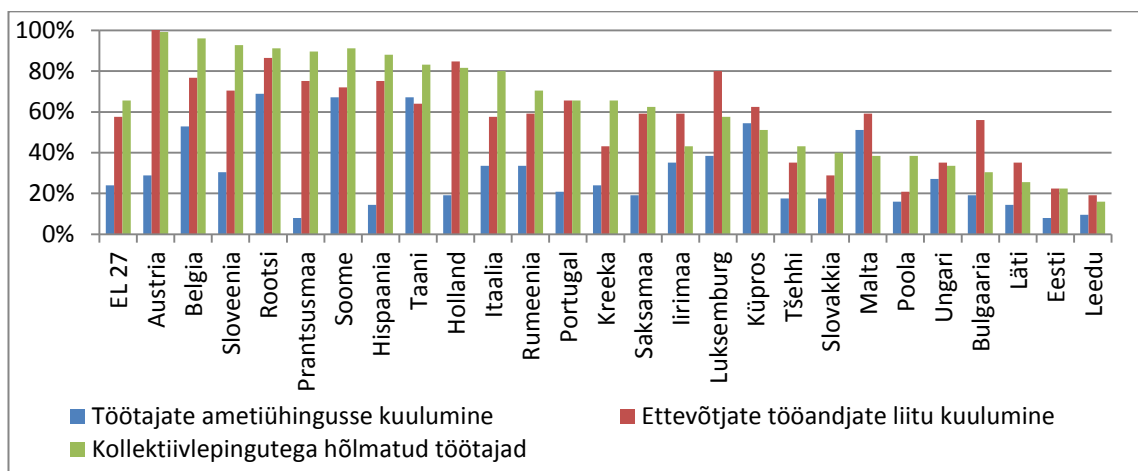
<sup>43</sup> European Commission. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the review of the application of Directive 2002/14/EC in the EU. COM (2008) 146 final. Brussels, 17.03.2008. – Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52008DC0146> (05.04.2014).

### 1.3 Töötajate kaasamine liikmesriikides

Tulenevalt asjaolust, et töötajate kaasamine sisaldub ELPH artiklis 27, ei saa ükski liikmesriik seda töötajate õigust eitada<sup>44</sup>. Samas erinevad liikmesriigid selles osas, milline on kollektiivsete töösuhete seis ja kuidas on töötajate kaasamine reguleeritud.

Liikmesriikides toimuvat töötajate kaasamist on põhjalikult käsitletud 1997. a nn Davignon raportis, mille eesmärk oli pakkuda lahendusi, kuidas reguleerida töötajate kaasamist Euroopa äriühingus. Selles leiti, et liikmesriikides valitsevad märkimisväärsed erinevused, alates sellest, kas töötajate kaasamist puudutavad reeglid üldse olemas on<sup>45</sup>. Peale ühenduse laienemist ja töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi kehtestamist on erinevused vastavalt joonisele 6 säilinud.

Töötajate kaasamine on üks osa kollektiivsetest töösuhetest. Seetõttu mõjutab töötajate kaasamise toimimist ja levikut üldine kollektiivsete töösuhete taust liikmesriigis.



**Joonis 1.** Töötajate ja ettevõtjate kuulumine liitidesse ja kollektiivlepingutega kaetus<sup>46</sup>.

Joonisel 1 on näha märkimisväärsed erinevused liikmesriikide vahel kollektiivsete töösuhete levikul. Kui liikmesriigis ei ole sotsiaalpartnerlus laialdaselt levinud, ei saa

<sup>44</sup> Euroopa Põhiseaduse leping. – RT II 2006, 13, 35. II osa. Liidu põhiõiguste harta.

<sup>45</sup> Davignon Report (Luxembourg, 27 October 1970) , lk 9-14. Bulletin of the European Communities. November 1970, no 11.

<sup>46</sup> European Commission. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. Unit B.1. Industrial Relations in Europe 2012, lk 23. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013.

oodata, et seal oleks väga kõrge töötajate kaasatus. Töösuhete pooltel puudub lihtsalt üldine omavahelise koostöö harjumus. Erinevuste põhjendustena liikmesriikides pakutakse mitmeid asjaolusid, seal hulgas kollektiivsete töösuhete vabatahtlikku iseloomu ning „Euroopaliku“ kollektiivsete töösuhete süsteemiga liitumist alles hiljuti<sup>47</sup>. Mõju omavad ka näiteks majandusmudel, võimu jaotus töösuhetes ja sotsiaalpartnerite roll liikmesriigis üldisemalt<sup>48</sup>. Vastavalt alapeatükis 1.4 käsitletavale rajasõltuvuse teooriale, ei ole oodata liikmesriikides kiireid muudatusi, mistõttu ei pruugi töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi tõstmine soovitud mõju avaldada.

Liikmesriigid erinevad selle poolest, kas neis oli enne direktiivi 2002/14/EL ülevõtmist olemas töötajate üldise ja püsiva kaasamise süsteem või see loodi alles ülevõtmisel. Seda iseloomustab tabel 1.

**Tabel 1.** Liikmesriikide jaotus töötajate üldise ja püsiva kaasamise süsteemi alusel<sup>49</sup>.

| Liikmesriigid, milles enne direktiivi 2002/14/EL ülevõtmist oli üldine ja püsiv töötajate informeerimise ja konsulteerimise süsteem   | Liikmesriigid, mis kehtestasid sellise süsteemi direktiivi ülevõtmise tulemusena |
|---|--|
| Austria, Prantsusmaa, Saksamaa, Holland, Sloveenia, Portugal, Belgia, Luksemburg, Hispaania, Tšehhi, Soome, Kreeka, Ungari, Läti, Leedu, Taani, Norra, Rootsi, Itaalia, Slovakkia | Bulgaaria, Küpros, Iirimaa, Eesti, Malta, Poola, Rumeenia ja Ühendkuningriik     |

Arvestades alapeatükis 3.1 käsitletavaid töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi ülevõtmise raskusi, mõjutaks nimetatud miinimumstandardi tõstmine eriti neid riike, kus sellekohane töötajate kaasamise süsteem alles kehtestati.

<sup>47</sup> European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. European industrial relations observatory on-line. Comparative Information. Impact of the information and consultation directive on industrial relations, lk 30. – Arvutivõrgus: <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0710029s/tn0710029s.htm> (05.04.2014).

<sup>48</sup> European Commission. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. Unit F.1. Industrial Relations in Europe 2008, lk 49-51. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009.

<sup>49</sup> European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. European industrial relations observatory on-line. Comparative Information. Impact of the information and consultation directive on industrial relations, lk 8. – Arvutivõrgus: <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0710029s/tn0710029s.htm> (05.04.2014).

Liikmesriigid erinevad ka selle poolest, kas neis on töötajate osalemine reguleeritud. Seda iseloomustab tabel 2.

**Tabel 2.** Liikmesriikide jaotus töötajate osalemise reguleerituse alusel<sup>50</sup>.

| Liikmesriigid, milles ei ole töötajate osalemine reguleeritud                            | Liikmesriigid, milles on töötajate osalemine reguleeritud  |
|--|--|
| Belgia, Bulgaaria, Küpros, Eesti, Itaalia, Läti, Leedu, Malta, Rumeenia, Ühendkuningriik | Austria, Tšehhi, Taani, Soome, Prantsusmaa, Saksamaa, Kreeka, Ungari, Iirimaa, Luksemburg, Holland, Poola, Portugal, Slovakkia, Sloveenia, Hispaania, Rootsi |

Töötajate üldise ja püsiva miinimumstandardi tõstmine osalemise hõlmamisega mõjutaks oluliselt neid liikmesriike, kus sellist õigust ei ole. See tähendaks olulisi muudatusi ühinguõiguses, kuna muuta tuleb nii ettevõtja juht- või järelevalveorganite valimise, toimimise kui ka vastutuse põhimõtteid.

Oluliselt erinevad liikmesriigid ka selle poolest, milline on töötajate esindamise riigisisene süsteem pädevuse jaotumise seisukohalt. Seda iseloomustab tabel 3.

**Tabel 3.** Liikmesriikide jaotus töötajate esindamise süsteemi pädevuse jaotuse alusel<sup>51</sup>.

| Töötajate esindajale tuginev ühekanali süsteem | Kahe kanali süsteem, mis eelistab töötajate esindajat  | Kahe kanali süsteem, mis eelistab ametiühingut | Ametiühingut ele tuginev ühekanali süsteem |
|--|--|--|--|
| Austria, Saksamaa, Luksemburg, Holland         | Belgia, Prantsusmaa, Itaalia, Hispaania, Eesti, Ungari, Läti, Poola, Rumeenia, Slovakkia, Ühendkuningriik, Iirimaa | Taani, Soome, Portugal, Sloveenia              | Küpros, Malta, Rootsi                      |

Oluline on mõista, et töötajate esindamise süsteem omab otsest seost töötajate kaasamise toimimisega. Kui ainult ametiühingutele tugineva süsteemiga riigis on ametiühingud nõrgad ning liikmelisus madal, toob see automaatselt kaasa töötajate

<sup>50</sup> Kluge, N., Stollt, M. Table: Worker board-level participation in the EU-27. – Arvutivõrgus: [http://www.boeckler.de/pdf/bb\\_2010\\_06\\_mbe\\_unternehmensmitbestimmung.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/bb_2010_06_mbe_unternehmensmitbestimmung.pdf) (05.04.2014).

<sup>51</sup> Aumayr, C., Demetriades, S., Foden, D., Sceanovics, V., Wolf, F. Employee representation at establishment level in Europe. Eurofound report, 21.11.2011, lk 1. – Arvutivõrgus: <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2011/43/en/1/EF1143EN.pdf> (05.04.2014).

kaasamise vähese leviku ja toimimise selles riigis. Seda sõltumata sellest, kui kõrgele tõsta töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandard.

Olukord liikmesriikides erineb ka selle poolest, millistel tingimustel töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi kohane töötajate kaasamise kohustus tekib.

**Tabel 4.** Liikmesriikide jaotus töötajate kaasamise kohustuse tekkimise alusel<sup>52</sup>.

| Kohustuslik, kui töötajate esindaja olemas  | Kohustuslik, kui töötajad avaldavad soovi             | Kohustuslik  |
|---|---|--|
| Austria, Saksamaa, Kreeka, Leedu, Slovakkia | Bulgaaria, Iirimaa, Poola, Sloveenia, Ühendkuningriik | Belgia, Küpros, Tšehhi, Taani, Eesti, Hispaania, Soome, Prantsusmaa, Ungari, Itaalia, Luksemburg, Läti, Malta, Holland, Portugal, Rumeenia, Rootsi |

Tabeli 4 juures on oluline silmas pidada, et enamikes riikides on ettevõtjal keelatud töötajate esindaja valimisse sekkuda, erandi moodustavad Belgia, Prantsusmaa, Luksemburg, Malta, Holland ja Poola<sup>53</sup>. Nende liikmesriikide ettevõtjad peavad tegelema töötajate esindaja valimisega ning samal ajal tagama töötajate kaasamise ka ilma valitud esindajata. Teisalt on viis riiki, milles töötajate esindaja puudumisel töötajate kaasamise kohustus puudub ning ettevõtjatel puudub ka igasugune kohustus töötajate esindaja valimisele kaasa aidata. Viimastes sõltub töötajate kaasamise toimimine eelkõige töötajate aktiivsusest, mitte miinimumstandardi tasemest.

Eeltoodust tulenevalt on töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi tõstmise mõju liikmesriikidele erinev ning mitmel juhul ei ole oodata, et miinimumstandardi tõstmine siseriikliku süsteemi tõttu töötajate kaasatust automaatselt suurendab.

<sup>52</sup> European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. European industrial relations observatory on-line. Comparative Information. Impact of the information and consultation directive on industrial relations, lk 30. – Arvutivõrgus: <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0710029s/tn0710029s.htm> (05.04.2014).

<sup>53</sup> Ales, E. Directive 2002/14/EC establishing a general framework for informing and consulting employees in the European Community. Synthesis report, lk 27. European Commission 2007. – Arvutivõrgus: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2451&langId=en> (05.04.2014).

## 1.4 Töötajate kaasamise reguleerimise üldteoreetiline raamistik

Olenemata töötajate kaasamise mõiste hägususest, liikmesriikides valitseva olukorra olulisest erinevusest ning ühenduse tasandil jätkuvast nii öelda õige eesmärgi otsingust, on püstitatud mitmeid teooriaid, mis puudutavad töötajate kaasamise reguleerimist. Teoreetilises kirjanduses ning Eurofound analüüsides esinevad sellistest teooriatest enim kolm, mis puudutavad töötajate kaasamise:

- reguleerimise vajalikkust;
- optimaalset taset;
- rajasõltuvust.

Töötajate kaasamise reguleerimise vajalikkust on teoreetilises kirjanduses analüüsitud eelkõige seetõttu, et kohustusliku kaasamisega kaasnevad igal juhul kulud. Kulused kaasa toov ning seega kedagi riivav regulatsioon peab olema põhjendatud, vastasel korral on see põhjendamatult koormav ning sellise regulatsiooni kehtestamine õigusvastane. Eeltoodust tulenevalt on loodud nii üksteist täiendavaid kui ka konkureerivaid töötajate kaasamise reguleerimise teoreetilisi raame ning nende kontrollimiseks läbi viidud uuringuid<sup>54</sup>. Levinuima teooria kohaselt ei toimi töötajate kaasamine ilma vastava regulatsioonita.

Nimetatud teooria tugineb töötajate kaasamise reguleerimise sünnimaal Saksamaal läbiviidud uuringul. Uuringus püstitati hüpotees, kas töönõukogud võiksid edukalt toimida vabatahtlikkuse alusel. Uuringus jõuti tulemusele, et see ei oleks võimalik. Töötajatele antavad õigused mõjutavad nii kasumi suurust kui ka selle jagunemist. Mida suuremad on töötajate õigused, seda suuremat osa kasumist nad soovivad. Kui töötajate kaasamine suurendab töötajatele minevat osa rohkem kui ettevõtja kasumit üldiselt, siis on ettevõtja töötajate kaasamisele vastu. Samas on ettevõtjad vabatahtlikult nõus andma töötajatele vähem õigusi, kui oleks optimaalne, mistõttu kaasamine ei saavutagi oma

---

<sup>54</sup> Marsden, D., Cañibano, A. Participation in Organisations: Economic Approaches, lk 2. CEP Discussion Paper, no 945, 08.2009.

püsilulude tõttu taset, mis tooks kaasa kasumi kasvu. Töötajad vastupidiselt sooviksid saada rohkem õigusi, kui oleks optimaalne.<sup>55</sup>

Viidatud uuringu järeldustega on vastavuses 1920-ndatel USA-s toimunu, kus uuendusmeelsed ettevõtjad löid omaalgatuslikult tööõukogud ning need seejärel taas kadusid. USA ettevõtjate hinnangul ei teinud tööõukogud koostööd, töötajate hinnangul ei antud neile piisavalt õigusi. Selle tulemusena saatsid tööandjad ise loodud tööõukogud laiali kui kuluallikad või töötajad muutsid need ametiühinguteks.<sup>56</sup>

Seega, püsiva ning toimiva töötajate kaasamise eelduseks on vastava regulatsiooni kehtestamine väljastpoolt kaasamise osapooli. Järelikut on töötajate üldise ja püsiva miinimumstandardi tõstmine, kui regulatsiooni kehtestamine töötajate kaasatuse suurendamiseks, kooskõlas töötajate kaasamise reguleerimise vajalikkuse teooriaga.

Töötajate kaasamise reguleerimisega saavutada soovitav optimaalne tase on vajalik määratleda seetõttu, et alla või üle optimaalse taseme toimiva töötajate kaasamise tingiv regulatsioon on ühest küljest ebamõislik ning teisalt ei toimi sisuliselt. Kui ettevõtja või töötajad ei näe, et töötajate kaasamine võiks tuua rohkem kasu kui on selle toimimiseks panustatav ressurss, siis töötajate kaasamisega tegelema ei hakata<sup>57</sup>.

Optimaalse taseme leidmiseks on vajalik eelkõige leida töötajate kaasamisega kaasnevate kulude ja tulude tasakaalupunkt. Erinevates mudelites kasutatakse erinevaid kulusid, kuid üldiselt võib need jagada kaheks. Esiteks otsesed kulud nagu töötajate esindaja ülalpidamise kulu, kohtumiste korraldamise kulu<sup>58</sup>. Teiseks kaudsed kulud nagu juhtimisotsuste venimine, koondamistest hoidumine<sup>59</sup>. Erinevalt töötajate kaasamisega kaasnevatest kuludest, on sellest oodatavad tulud kõik kaudsed. Näiteks tuuakse välja personali voolavuse vähenemine, pikaajalise stabiilsuse eelistamine lühiajalisele edule (näiteks tööandja loobub ajutise raskuse ajal koondamisest ning töötajad mingil teisel hetkel streigist), parema informeerituse tõttu paranevad

---

<sup>55</sup> Freeman, R. B., Lazear, E. P. op. cit., lk 32.

<sup>56</sup> Freeman, R. B., Lazear, E. P. op. cit., lk 32.

<sup>57</sup> Freeman, R. B., Lazear, E. P. op. cit., lk 31.

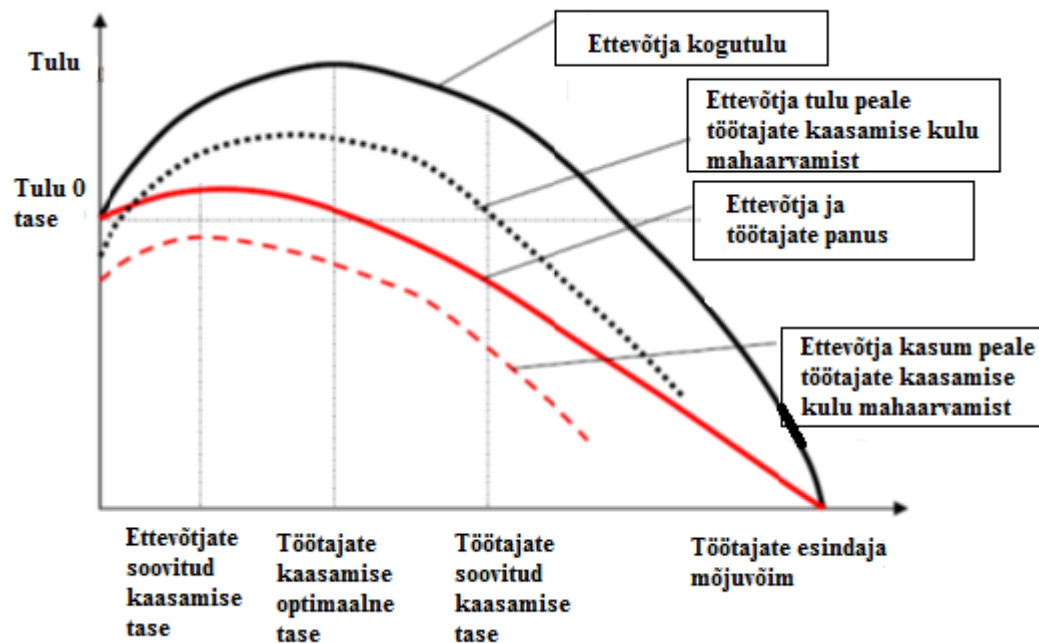
<sup>58</sup> Freeman, R. B., Lazear, E. P. op. cit., lk 31.

<sup>59</sup> Marsden, D., Cañibano, A. op. cit.



juhtimisotsused, parimate praktikate ja uue tehnoloogia kiirem kasutuselevõtt ettevõttes, suurem investeerimine inimressurssi, mis võimaldab ettevõttel suuremat tootlikust<sup>60</sup>.

Töötajate kaasamise optimaalse taseme teooria on kõige ilmekamalt väljendatud järgmisel joonisel 2.



**Joonis 2.** Töötajate kaasamise optimaalne tase<sup>61</sup>.

Optimaalse taseme teooria on leidnud muuhulgas kinnitust töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi mõju analüüsis. Töötajate kaasamise reguleerimise efektiivsus ning miinimumstandardi kehtestamisega seonduvad kulud sõltuvad väga mitmetest asjaoludest, mille karakteristikud erinevad liikmesriigiti oluliselt.<sup>62</sup> Kui need kulud on või tunduvad liiga suured, siis töötajate kaasamise reguleerimine ei too kaasa töötajate kaasamist, kuna selle osapooled ei hakka sellega tegelema<sup>63</sup>. Seega sõltub töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi tõstmise kooskõla töötajate optimaalse taseme teooriaga sellest, kui lähedale optimaalsele tasemele töötajate kaasamise regulatsioon viiakse.

<sup>60</sup> Frege, C. M. A critical assessment of the theoretical and empirical research on German works councils, lk 235. British Journal of Industrial Relations, vol 40, is 2, 2002.

<sup>61</sup> Marsden, D., Cañibano. A. op. cit., lk 8.

<sup>62</sup> Bryson, A., Forth, J., George, A. op. cit., lk 58.

<sup>63</sup> Bryson, A., Forth, J., George, A. op. cit., lk 58.

Rajasõltuvuse teooria kohaselt mõjutavad institutsioonide käitumist, sealhulgas institutsioonide vastuvõtlikkust muudatustele, suures ulatuses varasemad käitumismustrid<sup>64</sup>. Klassikaliselt on seda teooriat rakendatud majandusteaduses, kuid üha sagedamini püütakse selle abil selgitada kollektiivsete töösuhete suurt erinevust ühenduse liikmesriikides<sup>65</sup>. Teisisõnu eelistavad liikmesriigid, ettevõtjad ja töötajad vaikimisi harjumuspärast käitumist (töötajate kaasamisest hoidumist) uuele (töötajate kaasamisega alustamine) isegi siis, kui muudatus neile kasulik on.

Rajasõltuvuse teooria on leidnud kinnitust töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi mõju analüüsid. Näiteks Eurofound kasutatud eksperdid põhjendavad informeerimise ja konsulteerimise mittetoimimist, sõltumata selle kohustuslikkusest, eelkõige valitsuste ja sotsiaalpartnerite vähese aktiivsusega vastava õiguse rakendamisel. Nii tööandjate kui ka töötajate esindusorganisatsioonid on liikmesriikides nagu Bulgaaria, Iirimaa, Malta ja Ühendkuningriik suhtunud nimetatud miinimumstandardi kehtestamisesse ükskõikselt. Seda võimendavad riigiti tööandjate vastuseis, liigne panustamine ametiühingutele ja sotsiaalpartnerluse vähene areng.<sup>66</sup>

### **1.5 Töötajate kaasamise reguleerimise ühenduse tasandiga seonduv teoreetiline raamistik**

Ühenduse tasandi regulatsiooni käsitlemisel on oluline silmas pidada, et ühendusel puudub pädevuse pädevus, pädevuse omistavad talle liikmesriigid. Kehtib nii nimetatud piiratud pädevuse põhimõte<sup>67</sup>. Sellest tulenevalt saavad ühenduse institutsioonid sekkuda mingisse valdkonda ning selle reguleerimiseks õigusakte vastu võtta vaid juhul, kui on olemas aluslepinguline volitus. Järelikult määravad ühenduse sekkumispädevuse ulatuse tööõiguse, seal hulgas töötajate kaasamise, valdkonnas täielikult talle aluslepinguga antud volitused.

---

<sup>64</sup> Teague, P. Path dependency and Comparative Industrial Relations: Conflict Management Systems in Sweden and the Republic of Ireland, lk 501. British Journal of Industrial Relations, vol. 47, 09.2009.

<sup>65</sup> Morrison, C., Croucher, R., Cretu, O. Legacies, Conflict and 'Path Dependence' in the Former Soviet Union, lk 329-351. British Journal of Industrial Relations, vol. 50, 06.2012.

<sup>66</sup> Hall, M., Purcell, J. op. cit., lk 14.

<sup>67</sup> Laffranque, J. Euroopa Liidu õigussüsteem ja Eesti õiguse koht selles. Tallinn: Juura 2006, lk 100.

Seega lisandub ühenduse tasandi kontekstis lisaks alapeatükis 1.4 käsitletud üldistele teooriatele, mis puudutavad töötajate kaasamise reguleerimist *per se*, ühenduse õigusteoreetiline raamistik. Töö kontekstis moodustavad õigusteoreetilise raamistiku neli ühenduse õiguse komponenti:

- ühendusele omistatud vormiline sekkumispädevus;
- ühendusele omistatud sisuline sekkumispädevus;
- subsidiaarsusprintsii;
- proportsionaalsusprintsii.

Vormilise pädevusena käsitletakse ühenduse ja liikmesriigi vahelise pädevuse jaotumist ühenduse poliitika valdkonnas aluslepinguga sätestatud eesmärgi saavutamisel. Sisulise pädevusena käsitletakse ühenduse pädevust poliitika valdkonna konkreetsetesse küsimustesse sekkuda.<sup>68</sup>

Selline jaotus võimaldab paremini välja tuua sekkumispädevuse aspektide sisu ning lõpptulemusena hinnata täpsemini aluslepinguga ühendusele antud volitusi. Kui ühendusel puudub aluslepinguline pädevus töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi tõstmiseks, puudub ühendusel õigus seda teha.

Olulisteks piiranguteks ühenduse tegevusele talle aluslepinguga antud vormilise ja sisulise pädevuse realiseerimisel on subsidiaarsus- ja proportsionaalsusprintsii. Selle põhimõtte sätestab aluslepingu art 5 lg 1<sup>69</sup>: „Liidu pädevuse piire reguleerib pädevuse andmise põhimõte. Liidu pädevuse kasutamist reguleerib subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõte.“.

Subsidiaarsusprintsii sisaldus esimest korda, kuid keskkonnaõigusega piiratud kujul, 1986. a Ühtse Euroopa Aktis. Maastrichti lepinguga laiendati subsidiaarsusprintsii kohaldamisala märkimisväärselt ning sellest sai üks ühenduse alusprintsiipest.<sup>70</sup>

---

<sup>68</sup> Laffranque, J. op. cit., lk 108.

<sup>69</sup> Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid, art 5 lg 1. – ELT C 326, 26.10.2012, lk 1 – 390.

<sup>70</sup> Albrecht, J. The subsidiarity principle – Does it Impede Equal Ecological Living Conditions in Europe?, lk 145. German Annual of Spatial Research and Policy 2009.

Subsidiaarsusprintsiiip on peaaegu muutumatul kujul säilinud Lissaboni lepingu järgselt, sätestades<sup>71</sup>: „Valdkondades, mis ei kuulu liidu ainupädevusse, võtab liit kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega meetmeid ainult siis, kui liikmesriigid ei suuda riigi, piirkonna või kohalikul tasandil piisavalt saavutada kavandatava meetme eesmärgi, kuid kavandatud meetme ulatuse või toime tõttu saab neid paremini saavutada liidu tasandil.“.

Amsterdami lepingule lisatud protokoll subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse kohta, sisaldab kolme juhtnööri subsidiaarsuse hindamiseks<sup>72</sup>:

- „kas küsimusel on piiriülene aspekt, mida ei saa liikmesriigid rahuldavalt reguleerida;
- liikmesriigi meetmed või ühenduse meetmete puudumine läheks vastuollu aluslepinguga või kahjustaks muul viisil oluliselt liikmesriikide huvisid;
- ühenduse taseme meetmel on selged mõju või efektiivsuse eelised võrreldes liikmesriikide meetmetega.“.

Subsidiaarsusprintsiiibi loomise eesmärk oli reageerida ühenduse võimu kasvule ning piirata ühenduse tegevust vaid konkreetsete olukordadega, kus ühenduse sekkumine on vajalik, olenemata aluslepingus ühendusele antud volitusest<sup>73</sup>. Ühendusel on õigus töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardit tõsta vaid siis, kui see on kooskõlas subsidiaarsusprintsiiibiga.

Ühenduse sekkumise hindamisel on, peale vastava sekkumispädevuse olemasolu määramist, viimaseks astmeks sekkumise proportsionaalsuse hindamine. Euroopa Kohtu seisukohalt on tegemist ühenduse õiguse põhiprintsiibiga, mis usutakse pärinevat Saksamaa õigussüsteemist<sup>74</sup>.

---

<sup>71</sup> Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid, art 5 lg 3. – ELT C 326, 26.10.2012, lk 1 – 390.

<sup>72</sup> Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Related Acts. Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality.– Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html#0105010010> (05.04.2014).

<sup>73</sup> Estrella, A. The EU Principle of Subsidiarity and Its Critique, lk 6. UK: Oxford University Press 2002.

<sup>74</sup> Harbo, T – I. The Function of the Proportionality Principle in EU Law, lk 159. European Law Journal, vol 16, is2.

Sarnaselt subsidiaarsusprintsiiobile lisati proportsionaalsuse põhimõtte aluslepingusse Maastrichti lepinguga ning on pea muutumatul kujul säilinud ka Lissaboni lepingu järgselt<sup>75</sup>: „Kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega ei või liidu meetme sisu ega vorm minna aluslepingute eesmärkide saavutamiseks vajalikust kaugemale.“.

Erinevalt subsidiaarsuse printsiiibist, ei ole proportsionaalsuse printsiiibi täitmise kontrollimiseks Amsterdami lepingule lisatud protokoll „Protokoll subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise kohta“ juhtnööre andnud<sup>76</sup>. Need puuduvad ka Lissaboni lepingule lisatud samanimelisest protokollist.

Proportsionaalsuse kontrollimist on siiski põhjalikult käsitletud teoreetilises kirjanduses. Levinud käsitluse kohaselt sisaldab ühenduse proportsionaalsuse kontroll kolme testi<sup>77</sup>:

- „sobivuse või asjakohasuse test – võrdleb valitud vahendeid ja lõpptulemust;
- vajalikkuse test – uurib, kas valitud vahend on vajalik lõpptulemuse saavutamiseks, st kas on valitud kõige vähem piiravam vahend;
- proportsionaalsuse test *strictu sensu* – kas valitud vahend ei loo isikule liiga suurt tõket.“.

Selline kolmeastmeline test on tuntud ka Eesti õiguses, mida on ammendavalt kirjeldatud põhiseaduse kommentaarides: „Proportsionaalsuse põhimõttele vastavust kontrollib kohus järjestikku kolmel astmel – kõigepealt abinõu sobivust, siis vajalikkust ja vajadusel ka proportsionaalsust kitsamas tähenduses ehk mõõdukust. Ilmselgelt ebasobiva abinõu korral ei ole vaja kontrollida abinõu vajalikkust ja mõõdukust.“<sup>78</sup>.

Ühendusel on õigus töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardit tõsta vaid siis, kui see on kooskõlas proportsionaalsusprintsiiibiga.

---

<sup>75</sup> Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid, art 5 lg 3. – ELT C 326, 26.10.2012, lk 1 – 390.

<sup>76</sup> Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Related Acts. Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality.– Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html#0105010010> (05.04.2014).

<sup>77</sup> Harbo, T – I. op. cit., lk 165.

<sup>78</sup> Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi Põhiseadus. Komm vlj., § 11. 3. vlj. Tallinn: Juura 2012. – Arvutivõrgus: <http://www.pohiseadus.ee> (05.04.2014).

## **II Ühenduse pädevus töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi tõstmiseks**

Ühenduse tasandi regulatsiooni kehtestamise hindamisel on oluline silmas pidada, et ühendusel puudub pädevuse pädevus, pädevuse omistavad talle liikmesriigid. Kehtib nii nimetatud piiratud pädevuse põhimõte<sup>79</sup>. Sellest tulenevalt saavad ühenduse institutsioonid sekkuda mingisse valdkonda ning selle reguleerimiseks õigusakte vastu võtta vaid juhul, kui on olemas aluslepinguline volitus<sup>80</sup>. Seega määravad ühenduse sekkumispädevuse, seal hulgas miinimumstandardi tõstmise pädevuse, ulatuse täielikult talle aluslepinguga antud volitused.

Vastates küsimusele, kas ühendusel on töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi tõstmise pädevus, tuleb seega hinnata, kas ühendusele on selleks antud aluslepinguga vastav volitus. Lähtuvalt alapeatükis 1.5 käsitletud õigusteoreetilisest raamist, käsitleb selline hinnang kolme aluslepingu komponenti:

- vormiline sekkumispädevus;
- sisuline sekkumispädevus;
- subsidiaarsusprintsip.

Töötajate kaasamist nähakse ühenduses eelkõige tööõiguse osana. Töötingimusi puudutav osa on olnud algusest peale sotsiaalpoliitika peatüki osa<sup>81</sup>. Lähtudes alapeatükis 1.2 toodust, mille kohaselt on ühenduse tasandil töötajate kaasamist reguleeritud vaid töötajate kaitse eesmärgil, on töötajate kaasamise vormilise ja sisulise sekkumispädevuse hindamisel asjakohane keskenduda ainult aluslepingutes ühendusele antud pädevusest tööõiguse valdkonnas. Seejuures on kriitilise tähtsusega vaadelda vormilise ning sisulise sekkumispädevuse kujunemise lugu ühenduse asutamisest peale, kuna tänagi mõjutavad ühenduse pädevust ajalooliselt saavutatud kompromissid ning omal ajal seatud eesmärgid. Neid teadmata võib kergesti aluslepinguga antud volitusi ebaõigesti hinnata.

---

<sup>79</sup> Laffranque, J. op. cit., lk 100.

<sup>80</sup> Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid, art 5 lg 2. – ELT C 326, 26.10.2012, lk 1 – 390.

<sup>81</sup> Rooma lepingud. Konsolideeritud versioon. – EÜT C 325, 24.12.2002, lk 33 – 184.

Töötajate kaasamise valdkonnas ühendusele omistatud sekkumispädevuse hindamise aspektist on oluline veel märkida, et 2000. a võeti vastu ELPH<sup>82</sup>. ELPH eesmärk ei olnud kunagi luua uut või muuta olemasolevat õigust. Selle ainus eesmärk oli teha olemasolevat õigust kodanikele paremini nähtavaks<sup>83</sup>. See kehtib ELPH suhtes ka peale Lissaboni lepingu jõustumist, mis muutis ELPH liikmesriikidele õiguslikult siduvaks, kuid ei seadnud sellele uusi eesmärke. Seega ei mõjuta ELPH ühenduse sekkumispädevust, küll aga on oluline selle ulatuse tõlgendamisel. ELPH on ainus siduv ühenduse õigusakt, mis näeb töötajatele ette *expressis verbis* õiguse olla kaasatud.

## 2.1 Ühendusele omistatud vormiline sekkumispädevus

Vormilise sekkumispädevusena käsitleb töö ühenduse ja liikmesriigi vahelise pädevuse jaotumist poliitika valdkondades ehk aluslepingus sätestatud eesmärgi täitmiseks nimetatud vajalike meetmete võtmisel<sup>84</sup>.

Sotsiaalvaldkonna, seal hulgas tööõiguse, alase pädevuse lisamine ühenduse aluslepingusse oli algusest peale vaidlusalune küsimus. 1956. aastal kutsuti kokku valitsustevaheline töögrupp uue majandusühenduse põhimõtete analüüsimiseks. Töögrupi väljundiks oli aruanne (nn Spaaki aruanne<sup>85</sup>), milles ei olnud ühenduse asutamislepingule ette nähtud eraldi sotsiaalpoliitika peatükki, kuna kehtinud ESTÜ asutamisleping sotsiaalpoliitikat ei puudutanud<sup>86</sup>.

Kõik riigid nn Spaaki aruandega ei nõustunud. Eelkõige Prantsusmaa nõudis ulatuslikku sotsiaalset harmoneerimist, kuna sotsiaalsüsteemi kulud (näiteks tööaja regulatsioon, meeste ja naiste võrdne tasustamine) pidavat endast kujutama kunstlikke kulusid, mis

---

<sup>82</sup> Euroopa Põhiseaduse leping. – RT II 2006, 13, 35. II osa. Liidu põhiõiguste harta.

<sup>83</sup> De Burca, A., de Witte, B., Ogertschnig, L. Social Rights in Europe. Oxford: Oxford University Press 2005, lk 159.

<sup>84</sup> Laffranque, J. op. cit., lk 108.

<sup>85</sup> The Brussels Report on The General COMMON MARKET. – Arvutivõrgus: [http://aei.pitt.edu/995/01/Spaak\\_report.pdf](http://aei.pitt.edu/995/01/Spaak_report.pdf) (04.05.2014).

<sup>86</sup> Oppermann, T. op. cit., lk 600.

tuleks võrdse konkurentsi huvides ülespoole harmoneerida. Saksamaa hinnangul olid sotsiaalsüsteemi kulutused seotud asukohaga ning neil puudus seos konkurentsiga.<sup>87</sup>

Ühenduse asutajariikide kompromissi tulemusena lisati sotsiaalvaldkonda puudutavad sätted asutamislepingusse viisil, mis andis ühendusele sisulise sekkumispädevuse sotsiaalvaldkonnas, sealhulgas tööõiguses, kuid vormilist sekkumispädevust sotsiaalpoliitikas ühendusele asutamisleping eraldi välja ei too, see tähendab, sotsiaalpoliitikat ühenduse eesmärgi saavutamiseks vajaliku meetmena ei nimeta<sup>88</sup>.

Järgnev ühenduse tööõiguslane õigusloome toimuski olukorras, kus aluslepingus polnud vormilist sekkumispädevust otseselt reguleeritud. 1975. aastal võeti vastu esimene tööõiguslane ja ühtlasi töötajate kaasamise sätteid sisaldav direktiiv, milleks oli kollektiivseid koondamisi puudutav direktiiv 75/129/EMÜ<sup>89</sup>.

Loomulikult jäi sellesse ajaperioodi ka põhimõttelisi ebaõnnestumisi ühenduse tasandi tööõigusliku regulatsiooni kehtestamiseks. 1980. aastal avalikustas komisjon direktiivi ettepaneku töötajate informeerimise ja konsulteerimise kohta ettevõtetes (nn Vredelingi direktiiv), mida ei suudetud mitmeaastasest menetlemisest ning paljudest kompromissidest hoolimata vastu võtta<sup>90</sup>. Paraku on täna raske öelda, kas mõni ettepaneku vastane argument võis olla seotud ühenduse vormilise sekkumispädevuse sätestatuse puudumisega aluslepingus.

Murrang ühenduse vormilises sekkumispädevuses toimus 1992. aastal Maastrichti lepinguga, millega lisati asutamislepingusse ühenduse eesmärkide hulka tööhõive, sotsiaalse kaitse, elatustaseme ja elukvaliteedi tõstmine ning selle saavutamiseks vajalike meetmete hulka sotsiaalpoliitika<sup>91</sup>. Sellega sai ühenduse tööõiguslane vormiline sekkumispädevus selge kajastuse asutamislepingus.

---

<sup>87</sup> Oppermann, T. op. cit., lk 600.

<sup>88</sup> Euroopa Majandusühenduse asutamisleping, art 3. Kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/et/treaties/dat/11957E/word/11957E.doc> (04.05.2014).

<sup>89</sup> Nõukogu 17.02.1975. a direktiiv 129/75/EMÜ on the approximation of the laws of the Member States relating to collective redundancies. EÜT L 48, 22.12.1975, lk 29 – 30.

<sup>90</sup> Kaadu, T (koost). op. cit., lk 24.

<sup>91</sup> Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid, art 3 ja 4. – ELT C 326, 26.10.2012, lk 1 – 390.



Seoses ühenduse pädevusi oluliselt täpsustava Lissaboni lepinguga on teoreetilises kirjanduses püütud tagant järele määrata ühenduse vormilise sekkumispädevuse ulatust sotsiaalpoliitikas Maastrichti lepingu eelsel ning järgsel perioodil. Páris konkreetset vastust pädevuse jaotusele anda ei saagi, sest ühenduse aluslepingud ei sisaldanud enne Lissaboni lepingut *expressis verbis* pädevuse jaotust ühenduse ja liikmesriikide vahel.

Vormilist sekkumispädevust on võimalik kaudselt määrata aluslepingute sõnastuse järgi. Selliselt lähenedes tuleb asuda seisukohale, et ühenduse asutamislepingus oli tegemist koordineeriva sekkumispädevusega. Seda kinnitab asjaolu, et ühenduse eesmärgi saavutamiseks vajaliku poliitikana sotsiaalpoliitika aluslepingus ei sisaldunud, küll aga oli sisulise pädevuse normide juures *expressis verbis* sätestatud, et komisjonil on selles valdkonnas koordineeriv ja uuringuid läbiviiv roll. Maastrichti lepingu järgselt, millega sotsiaalvaldkond lisati ühenduse eesmärkide saavutamiseks vajalike poliitikate hulka, ei sisaldanud sotsiaalpoliitika ühtegi suunavat lisa. Seetõttu võib eeldada, et Maastrichti järgselt oli ühendusel jagatud pädevus sotsiaalpoliitikas.<sup>92</sup>

Ühendusele omistatud vormiline sekkumispädevus määratleti üheselt Lissaboni lepinguga, mille üheks eesmärgiks oli korrastada ühenduse institutsioonide pädevust. Ühenduse eesmärkide täitmiseks vajalikke poliitikaid koondav aluslepingu artikkel asendati kolme erinevaga, mis jagavad ühenduse poliitika kolme valdkonda: ühenduse ainupädevus, ühenduse jagatud pädevus ja ühenduse koordineeriv/toetav tegevus<sup>93</sup>. Sotsiaalpoliitika kuulub nüüd juba sõnaselgelt ühenduse jagatud pädevuste hulka.

Jagatud pädevuse sisu on lahti seletanud alusleping järgmiselt: „Kui aluslepingud annavad liidule teatud valdkonnas liikmesriikidega jagatud pädevuse, võivad nii liit kui ka liikmesriigid selles valdkonnas õiguslikult siduvaid akte menetleda ja vastu võtta. Liikmesriigid teostavad oma pädevust ainult niivõrd, kuivõrd liit ei ole oma pädevust teostanud. Liikmesriigid teostavad taas oma pädevust ainult niivõrd, kuivõrd liit on otsustanud oma pädevuse teostamise lõpetada.“<sup>94</sup>.

---

<sup>92</sup> Laffranque, J. op. cit., lk 108.

<sup>93</sup> Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid, art 3-6. – ELT C 326, 26.10.2012, lk 1 – 390.

<sup>94</sup> Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid, art 2. – ELT C 326, 26.10.2012, lk 1 – 390.

Seega on ühenduse aluslepingus otseselt sätestamata, kuid teoreetiliselt koordineerivast vormilisest sekkumispädevust sotsiaalpoliitika valdkonnas kujunenud jaotatud vormiline sekkumispädevus. Eeltoodust tulenevalt on ühendusel olemas vormiline sekkumispädevus töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi tõstmiseks.

Samas on oluline rõhutada, et aluslepinguline volitus siduvaid õigusakte (määrused, direktiivid, otsused) mingis poliitika valdkonnas vastu võtta, ei tähenda, et see oleks kohustus. Tulenevalt aluslepingust on ühenduse institutsioonidel võimalus sekkuda sotsiaalvaldkonnas ka mittesiduvate soovitude ja arvamuste andmise teel, lisaks Euroopa Ülemkogu soovitude, nõukogu resolutsioonide ja järelduste teel<sup>95</sup>. Silmas tuleb pidada, et õiguslikult siduv kohustus sisaldav õigusakt on selle subjekti suhtes koormavam võrreldes muude tema mõjutamise võimalustega ning seda võimalust tuleks kasutada ainult olukorras, kus muud võimalused soovitud tulemusi ei anna.

## 2.2 Ühendusele omistatud sisuline sekkumispädevus

Ühenduse sisulise sekkumispädevusena käsitletakse töös ühenduse pädevust poliitika valdkonna konkreetsetesse küsimustesse sekkuda<sup>96</sup>.

Eelmises alapeatükis märgitult algasid vaidlused ühendusele sotsiaalküsimustes, seal hulgas tööõiguses, pädevuse andmise kohta juba ühenduse asutamislepingu väljatöötamise käigus. Kompromissina lisati ühenduse asutamislepingusse sotsiaalpoliitika peatükk, mis annab komisjonile *expressis verbis* õiguse võtta meetmeid tööõiguse ja töösuhete valdkonnas, kuid seda piiratud kujul. Asutamislepingu sotsiaalpoliitika peatüki esimene artikkel sätestab elamis- ja töötingimuste ühtlustamise võimaluse loomise, mitte nende ühtlustamise<sup>97</sup>. Seega välistas alusleping sotsiaalpoliitika valdkonnas meetmete võtmise harmoneerimise eesmärgil.

---

<sup>95</sup> Laffranque, J. op. cit., lk 270.

<sup>96</sup> Laffranque, J. op. cit., lk 108.

<sup>97</sup> Euroopa Majandusühenduse asutamisleping, art 117. – Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/et/treaties/dat/11957E/word/11957E.doc> (05.04.2014).

Eeltoodust tulenevalt anti ühendusele juba alguses otsene sisuline pädevus sotsiaalvaldkonnas, sealhulgas tööõiguses, mis erineb vormilise pädevuse kujunemisest.

Ühendusele omistatud sisulise sekkumispädevuse ulatus tööõiguse reguleerimiseks muutus oluliselt 1986. aastal, mil võeti vastu Ühtse Euroopa Akt, millega lisati konkreetne alus ehk sisuline volitus töökeskkonna miinimumnõuete kehtestamiseks<sup>98</sup>.

Vahemärkusena on oluline välja tuua, et 1989. a võttis Euroopa Ülemkogu ilma Suurbritanniata vastu ÜTSPH<sup>99</sup>. ÜTSPH nimetab küll mitmeid töötajatele olulisi õigusi, nagu õigus õiglasele tasustamisele ning iganädalasele puhkeajale, kuid ÜTSPH ei olnud õiguslikult siduv, mistõttu jäi tema otsene mõju väikseks<sup>100</sup>. Erinevalt ELPH-st, ei muudetud ÜTSPH-d Lissaboni lepinguga siduvaks, mistõttu pole tema olulisus tõusnud.

Murrang tööõiguse ühenduse tasandil reguleerimise volitustes kaasnes 1992. aastal Maastrichti lepinguga, õigemini sellele lisatud sotsiaalpoliitika protokolliga, kuna Suurbritannia keeldus ühenduse sotsiaalpoliitilist sisulist pädevust erinevalt vormilisest pädevusest aluslepingus laiendama. Nimetatud protokoll kohaselt saab ühendus, lisaks Ühtse Euroopa Aktiga antud töökeskkonna miinimumstandardite kehtestamise õigusele, õiguse kehtestada miinimumstandardeid töötingimuste, informeerimise ja konsulteerimise, naiste ja meeste tööga seotud võrdse kohtlemise ning tööturult tõrjutud inimeste integreerimise osas. Protokolliga kehtestati esimest korda ka sõnaselged piirangud ühenduse sisulisele sekkumispädevusele: ühendusel puudub pädevus töötasustamise, ühinemisõiguse, streigiõiguse ja töösuluõiguse valdkondades.<sup>101</sup>

Tulenevalt Suurbritannia järeleandmisest, laiendati 1997. aasta Amsterdami lepinguga ühenduse sisulise sekkumispädevuse ulatust sotsiaalpoliitikas. Põhimõtteliselt lisati Maastrichti lepingule lisatud sotsiaalprotokolliga sätted aluslepingusse. Viidatud sotsiaalpoliitika protokoll ise kaotas kehtivuse.<sup>102</sup>

---

<sup>98</sup> Ühtne Euroopa akt. – EÜT L 48, 22.12.1975, lk 29 – 30.

<sup>99</sup> Ühenduse töötajate sotsiaalsete põhiõiguste harta. – ELT C 326, 26.10.2012, lk 1 – 390.

<sup>100</sup> De Burca, A., de Witte, B., Ogertschnig, L. op. cit., lk 157.

<sup>101</sup> Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid. – ELT C 326, 26.10.2012, lk 1 – 390.

<sup>102</sup> Oppermann, T. op. cit., lk 603.

Sellega viidi Maastrichti lepinguga alanud ühenduse sisulise pädevuse laiendamine sotsiaalpoliitika, sealhulgas töötajate kaasamise, valdkonnas lõpuni.

Eraldi küsimus on, kas ühendusele omistatud sisuline sekkumispädevus sotsiaalpoliitika valdkonnas, sealhulgas töötajate kaasamise miinimumstandardite kehtestamisel, on piiratud või piiramatu. Avaldatud on arvamust, et ühenduse pädevus jäi ka Amsterdami lepingu järgselt piiratuks, domineerib ühenduse ja liikmesriikide koostöö kontseptsioon – ühendusel on toetav ja täiendav roll<sup>103</sup>.

Viimast hinnangut kinnitab asjaolu, et ka Lissaboni lepingu järgselt seab sotsiaalpoliitika peatüki esimene artikkel grammatiliselt tõlgendades eesmärgiks elamis- ja töötingimuste ühtlustamise võimaldamise, mitte ühtlustamise enda. Seega peaksid ühenduse meetmed töötajate kaasamise valdkonnas, seal hulgas töötajate kaasamise miinimumstandard, olema ainult töötingimuste ühtlustamist soodustava, mitte ühtlustava eesmärgiga või põhimõtteliselt ühtlustava sisuga.

Eeltoodust tulenevalt on ühendusel olemas sisuline sekkumispädevus töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi tõstmiseks, kuid kehtestatava miinimumstandardi ulatus on piiratud. Töötajate kaasamise harmoneerimiseks miinimumstandardi kehtestamise abil ühendusele sisulist sekkumispädevust omistatud ei ole.

### 2.3 Subsidiaarsusprintsip

Subsidiaarsusprintsipi käsitletakse töös kui aluslepingulist piiravat põhimõtet, mille kohaselt ühendus saab talle omistatud vormilise ja sisulise sekkumispädevuse raames võtta meetmeid juhul ja ulatuses, milles meetmete eesmärki ei ole võimalik saavutada liikmesriikide tasandil<sup>104</sup>.

---

<sup>103</sup> Oppermann, T. op. cit., lk 612.

<sup>104</sup> Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Related Acts. Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality.– Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html#0105010010> (05.04.2014).

Lissaboni lepingule lisatud protokoll subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse kohta, kohustab komisjoni lisama ettepanekule selgituse, mis võimaldab hinnata kooskõla subsidiaarsusprintsibiiga<sup>105</sup>. Hindamise metoodika on lahti kirjutatud eelnõude mõjuanalüüsi juhendis ning sellekohaselt tuleb subsidiaarsusega kooskõla hinnates pöörata tähelepanu<sup>106</sup>:

- kas küsimusel on piiriülene mõju, mistõttu ei saa liikmesriigid küsimust rahuldavalt lahendada;
- kas liikmesriikide tegevus või komisjoni tegevusetus läheb vastuollu aluslepingutega või kahjustaks oluliselt teiste liikmesriikide huve;
- kas ühenduse tasandi meetmel oleks hõlmatus või efektiivsuse tõttu selge eelis.

Kooskõla subsidiaarsusprintsibiiga põhjendatakse töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi kehtestava direktiivi 2002/14/EÜ preambuli põhjenduses 17 järgmiselt: „Kuna eespool kirjeldatud kavandatavate meetmete eesmärgi ei saa piisaval määral saavutada liikmesriigid, sest eesmärk on kehtestada töötajate teavitamise ja nõustamise raamistik, mis vastaks eespool kirjeldatud uuele olukorrale Euroopas, ja seetõttu on nimetatud eesmärk kavandatud meetmete ulatuslikkuse ning mõju tõttu paremini saavutatav ühenduse tasandil, võib ühendus võtta meetmeid kooskõlas asutamislepingu artiklis 5 sätestatud subsidiaarsuse põhimõttega“<sup>107</sup>.

Selline põhjendus ei näita, kuidas on subsidiaarsusega kooskõla hinnatud. Kuna direktiiv 2002/14/EL ettepanek esitati enne, kui komisjonil tekkis kohustus igale ettepanekule lisada mõjuanalüüs, mis sisaldaks subsidiaarsuse sisulist hindamist, puudub subsidiaarsuse hinnang ka direktiiviga 2002/14/EL seotud dokumentidest.

---

<sup>105</sup> Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Related Acts. Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality. – Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html#0105010010> (05.04.2014).

<sup>106</sup> European Commission. Impact Assessment Guidelines. SEC (2009) 92. Brussels, 15.01.2009. – Arvutivõrgus: [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/docs/sba/iag\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/docs/sba/iag_2009_en.pdf) (05.04.2014).

<sup>107</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11.03.2002. a direktiiv 2002/14/EÜ, millega kehtestatakse töötajate teavitamise ja nõustamise üldraamistik Euroopa Ühenduses. – EÜT L 80, 23.03.2002, lk 29 – 34 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 5, kd 4, lk 219 – 223).

Ühenduse tasandil töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi tõstmine eeldab kindlasti sisulist subsidiaarsusprintsibiiga kooskõla hindamist. Alapeatükis 1.2 käsitletult tuleneb miinimumstandardi kehtestamise eesmärk töötajate kaitse vajadusest, tuginedes Euroopa sotsiaalse mudeli argumendile. Alapeatükis 1.1 käsitletult puudub töötajate kaasamisel aga ühtne kontseptsioon ning alapeatükis 1.3 käsitletult lähenevad liikmesriigid selle reguleerimisele väga erinevalt. Alapeatükis 3.1 käsitletavalt tähendab töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi tõstmine enamuses liikmesriikides töötajate kaasamise süsteemi muutmist ning alapeatükis 1.3 käsitletult on selle mõju liikmesriigiti väga erinev, kuid kindlasti oluline. Alapeatükis 3.2 käsitletavalt on töötajate kaasatus liikmesriigiti väga erinev ning rangem regulatsioon ei ole toonud alati kaasa suuremat kaasatuse taset. Samas peab arvestama, et alapeatükis 1.4 käsitletult mõjutavad töötajate kaasamise reguleerimist mitmed reguleeritava-spetsiifilised aspektid ning ülekandemehhanism klassikalises mõttes ei tööta. Lisaks on asjakohane märkida, et ainus siduv õigusakt ehk ELPH, mis *expressis verbis* töötajate kaasamise tagamise kohustuse liikmesriikidele sätestab, märgib, et seda tuleb teha: „Euroopa Liidu õiguse ning siseriiklike õigusaktide ja tavadega ettenähtud juhtudel ja tingimustel“<sup>108</sup>.

Arvestades eeltoodut ning töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi sisu, tähendab see, et olemasoleva miinimumstandardi tõstmine ei vasta jaatavalt kolmele subsidiaarsuse hindamise juhtnõurile. Esiteks on ühenduse tasandi miinimumstandard juba olemas, millest alla poole ei saa liikmesriigid laskuda. Teiseks, empiirilised andmed ei kinnita, et töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardikohane kaasamise reguleerimine tingiks ilmtingimata kõrgema kaasatuse taseme kui liikmesriikide valikud töötajate kaasamise reguleerimisel. Kolmandaks näitavad empiirilised andmed kooskõlas töötajate kaasamise teooriatega, et töötajate kaasamise sisuline toimimine sõltub riigi- ja ettevõtjaspetsiifilistest faktoritest. Neid aspekte ei saa ühenduse tasandi miinimumstandard aga juba oma olemuselt arvesse võtta. Seega ei ole töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi tõstmine subsidiaarsusprintsibiiga kooskõlas. Töötajate kaasatuse tõus on võimalik vähemalt sama efektiivselt saavutada liikmesriigi tasandil.

---

<sup>108</sup> Euroopa Põhiseaduse leping. – RT II 2006, 13, 35. II osa. Liidu põhiõiguste harta.

### **III Töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi tõstmise proportsionaalsus**

Proportsionaalsusprintsiipi käsitletakse töös kui aluslepingulist piiravat põhimõtet, mille kohaselt ühendus saab talle omistatud vormilise ja sisulise sekkumispädevuse raames ning kooskõlas subsidiaarsusprintsiibiga võtta ainult selliseid meetmeid, mis on sobivad, vajalikud ja mõõdukad<sup>109</sup>.

Lissaboni lepingule lisatud protokoll subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse kohta, kohustab komisjoni lisama ettepanekule selgituse, mis võimaldab hinnata kooskõla proportsionaalsusprintsiibiga<sup>110</sup>. Metoodikat on selgitatud eelnõude mõjuanalüüsi juhendis, mille kohaselt tuleb proportsionaalsust hinnates pöörata tähelepanu<sup>111</sup>:

- „kas valitud meede läheb kaugemale, mis on vajalik eesmärgi rahuldavaks saavutamiseks;
- kas meetme ulatus on piiratud sellega, millises liikmesriigid ei suuda eesmärki saavutada ja Euroopa Liit suudaks;
- kui ettepanek toob kaasa kulusid või halduskoormust Euroopa Liidule, valitsustele, kohalikele omavalitsustele, majandusoperaatoritele või kodanikele, siis kas kulud on minimaliseeritud ja kooskõlas saavutatava eesmärgiga;
- kas ettepanek jätab liikmesriikidele nii palju otsustusvabadust kui võimalik, samas täites rahuldavalt eesmärgi;
- austades Euroopa Liidu õigust, kas ettepanek arvestab liikmesriikide tavasid ning erisusi igas liikmesriigis;
- kas meetme vorm (valitud instrument) on nii lihtne kui võimalik ja kohane eesmärgi rahuldavaks saavutamiseks ning efektiivseks rakendamiseks;
- kas on olemas selge põhjendus instrumendi valikul – määrus, direktiiv või alternatiivne reguleerimise võimalus nagu kaasotsustus või eneseregulatsioon.“.

---

<sup>109</sup> Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid. – ELT C 326, 26.10.2012, lk 1 – 390. .

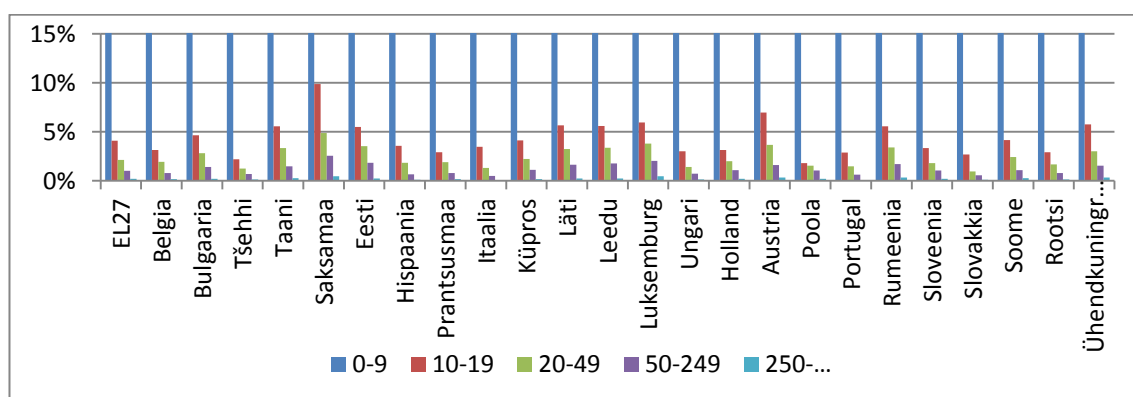
<sup>110</sup> Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Related Acts. Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality.– Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html#0105010010> (05.04.2014).

<sup>111</sup> European Commission. Impact Assessment Guidelines. SEC (2009) 92. Brussels, 15.01.2009. – Arvutivõrgus: [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/docs/sba/iag\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/docs/sba/iag_2009_en.pdf) (05.04.2014).

Sarnaselt alapeatükis 2.3 käsitletud subsidiaarsusprintsiibiga on töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi kehtestava direktiivi 2002/14/EÜ proportsionaalsusega kooskõla põhjendus napp. Kuna direktiiv 2002/14/EL ettepanek esitati enne, kui komisjonil tekkis kohustus igale ettepanekule lisada mõjuanalüüs, mis sisaldaks proportsionaalsuse sisulist hindamist, puudub proportsionaalsuse sisuline hindamine ka direktiiviga 2002/14/EL seotud dokumentidest. Arvestades asjaolu, et töötajate kaasamine on jätkuvalt üks enim vaidlusi tekitav tööõiguslane küsimus ühenduse tasandil, on selge, et töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi tõstmine eeldab põhjalikku proportsionaalsusele vastavuse hinnangut. Järgnevalt keskendub töö selle hindamisele lähtudes kehtiva miinimumstandardi avaldatud mõjust.

### 3.1 Töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi kehtestamise mõju

Töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandard näeb ette kohustusliku töötajate informeerimise ja konsulteerimise ettevõtjates, milles on üle 50 töötaja, või ettevõtetes, milles on üle 20 töötaja<sup>112</sup>. Ettevõtete kohta võrreldav andmestik puudub, kuid ettevõtjate mõjutatust liikmesriigiti ilmestab joonis 3.



**Joonis 3.** Ettevõtjate jaotus liikmesriikides (välja arvatud Iirimaa, Malta ja Kreeka) Eurostat 2010 alusel töötajate arvu järgi<sup>113</sup>.

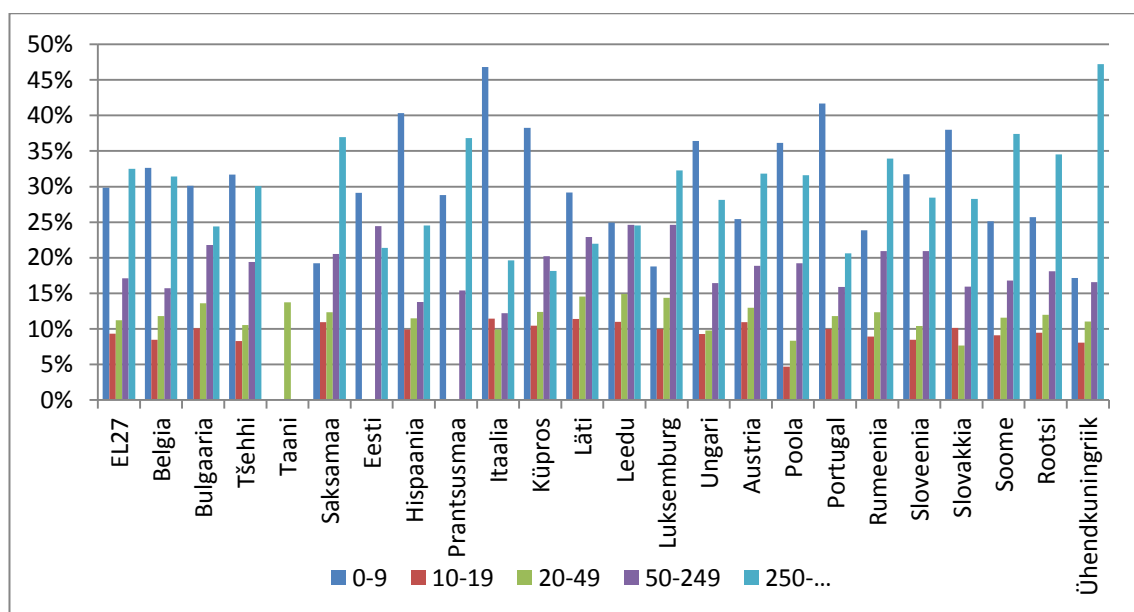
<sup>112</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11.03.2002. a direktiiv 2002/14/EÜ, millega kehtestatakse töötajate teavitamise ja nõustamise üldraamistik Euroopa Ühenduses. – EÜT L 80, 23.03.2002, lk 29 – 34 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 5, kd 4, lk 219 – 223).

<sup>113</sup> European Commission. Eurostat. Structural business statistics. SBS- main indicators. Number of enterprises in the non-financial business economy by size class of employment. – Arvutivõrgus:



Eurostat andmestiku eripära tõttu ei hõlma joonis 3 infot finantsasutuste kohta ning puudu on info kolme liikmesriigi kohta, kuid puudub põhjus eeldada, et nende andmete arvesse võtmine tulemust oluliselt muudaks. Seega kohaldub töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandard liikmesriikides marginaalsele hulgale ettevõtjatele. Samas on erinevused liikmesriigiti selles osas mitmekordsed. Saksamaal puudutab viidatud miinimumstandard umbes 3% ettevõtjatest, Belgias ja Rootsis jääb see alla 1%.

Seejuures peab arvestama, et üle 50 töötajaga ettevõtjates, mis moodustavad ettevõtjate koguarvust marginaalse osa, töötab suurem osa kogu töötajaskonnast. Seda iseloomustab joonis 4.



**Joonis 4.** Üle 50 töötajaga ettevõtjates töötavate töötajate osakaal liikmesriikides (välja arvatud Malta, Kreeka, Iirimaa, Holland) Eurostat 2010 alusel<sup>114</sup>.

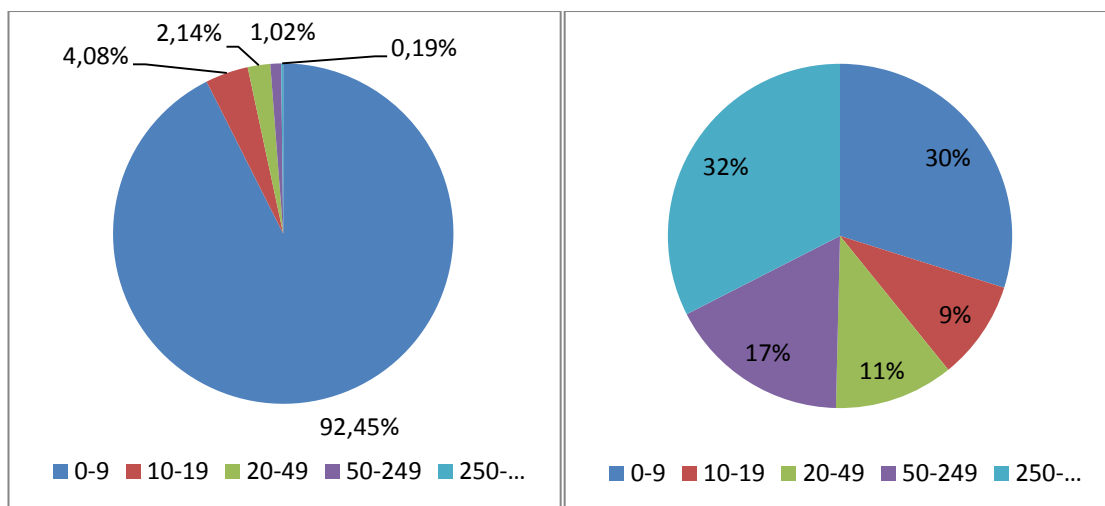
Sarnaselt ettevõtjate struktuuri puudutavale andmestikule, ei hõlma ka see diagramm Eurostat andmestiku eripära tõttu infot finantsasutuste kohta ning puudu on info nelja

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?sessionId=9ea7d07d30dad2cd2709579342b4bc4d9bf651a69ed0.e34MbxeSaxaSc40LbNiMbxeNb3eKe0?tab=table&plugin=1&pcode=tin00145&language=en> (05.04.2014).

<sup>114</sup> European Commission. Eurostat. Structural business statistics. SBS- main indicators. Persons employed in the non-financial business economy by size class of employment. – Arvutivõrgus: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tin00148&plugin=1> (05.04.2014).

liikmesriigi kohta, kuid ka siin puudub põhjus eeldada, et nende andmete arvesse võtmine üldpilti oluliselt muudaks. Sõltuvalt liikmesriigi majanduse struktuurist, on töötajate jagunemine ettevõtjate vahel erinev. Ühendkuningriigis töötab üle 50 töötajaga ettevõtjates umbes 60% kõigist töötajatest, Itaalias umbes 30%.

Lähtuvalt töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardiga hõlmatud ettevõtjate ja töötajate koguarvu suurest erinevusest liikmesriigiti, on asjakohane selle ülevõtmisega seotud mõju hindamisel vaadata eraldi ühenduse keskmisi näitajaid. Neid iseloomustab joonis 5.



**Joonis 5.** Eurostat 2010 alusel ühenduse ettevõtjate jaotus töötajate arvu järgi ning töötajate jagunemine erineva suurusega ettevõtjate vahel<sup>115</sup>.

Eeltoodust tuleneb, et töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandard puudutab ühenduses keskmiselt umbes 1,2% ettevõtjatest ning 49% töötajatest. Tulenevalt Eurostat andmete eripärast, ei hõlma need diagrammid finantsasutusi, kuid eeltoodult puudub põhjendus eeldada, et nende andmete lisamine tulemust oluliselt mõjutaks.

Oluline on märkida, et töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi kohaldumisaala on eeltoodust tegelikkuses erinev, kuna mitmed liikmesriigid seadsid direktiivi üle võttes miinimumstandardi töötajate arvu lävendi direktiivis sätestatust madalamale. Seda iseloomustab tabel 5.

<sup>115</sup> Joonised 3 ja 4.

**Tabel 5.** Töötajate üldise ja püsiva miinimumstandardi kohaldumise lävend ning tingimuslikkus liikmesriigiti<sup>116</sup>.

| Riik            | Töötajate arvu lävend                              | Töötajate kaasamise tingimuslikkus                          |
|-----------------|--|---|
| Austria         | Ettevõtte – 5 töötajat                             | Kohustuslik, kui töötajate esindaja olemas                  |
| Belgia          | Ettevõtja – 50 töötajat                            | Kohustuslik   |
| Bulgaaria       | Ettevõtja - 50 töötajat<br>Ettevõtte – 20 töötajat | Kohustuslik, kui töötajad avaldavad soovi                   |
| Küpros          | Ettevõtja – 30 töötajat                            | Kohustuslik   |
| Tšehhi          | Puudub   | Kohustuslik   |
| Saksamaa        | Ettevõtte – 5 töötajat                             | Kohustuslik, kui töötajate esindaja olemas ja avaldab soovi |
| Taani           | Ettevõtja – 35 töötajat                            | Kohustuslik   |
| Eesti           | Ettevõtja – 30 töötajat                            | Kohustuslik   |
| Kreeka          | Ettevõtja – 50 töötajat<br>Ettevõtte – 20 töötajat | Kohustuslik, kui töötajad avaldavad soovi                   |
| Hispaania       | Ettevõtte – 50 töötajat                            | Kohustuslik   |
| Soome           | Ettevõtja – 20 töötajat                            | Kohustuslik   |
| Prantsusmaa     | Ettevõtja – 50 töötajat                            | Kohustuslik   |
| Ungari          | Ettevõtja – 15 töötajat                            | Kohustuslik   |
| Iirimaa         | Ettevõtja – 50 töötajat                            | Kohustuslik, kui töötajad avaldavad soovi                   |
| Itaalia         | Ettevõtja – 50 töötajat                            | Kohustuslik   |
| Leedu           | Puudub   | Kohustuslik, kui töötajate esindaja olemas                  |
| Luksemburg      | Ettevõtja – 15 töötajat                            | Kohustuslik   |
| Läti            | Puudub   | Kohustuslik   |
| Malta           | Ettevõtja – 50 töötajat                            | Kohustuslik   |
| Holland         | Ettevõtja – 50 töötajat                            | Kohustuslik   |
| Poola           | Ettevõtja – 50 töötajat                            | Kohustuslik, kui töötajad avaldavad soovi                   |
| Portugal        | Ettevõtja – 50 töötajat<br>Ettevõtte – 20 töötajat | Kohustuslik   |
| Rumeenia        | Ettevõtja – 20 töötajat                            | Kohustuslik   |
| Rootsi          | Puudub   | Kohustuslik   |
| Sloveenia       | Puudub   | Kohustuslik, kui töötajad avaldavad soovi                   |
| Slovakkia       | Ettevõtja – 50 töötajat                            | Kohustuslik, kui töötajate esindaja olemas                  |
| Ühendkuningriik | Ettevõtja – 50 töötajat                            | Kohustuslik, kui töötajad avaldavad soovi                   |

<sup>116</sup> European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. European industrial relations observatory on-line. Comparative Information. Impact of the information and consultation directive on industrial relations. – Arvutivõrgus:

<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0710029s/tn0710029s.htm> (05.04.2014).

Seega 12 liikmesriiki 27-st on direktiivis 2002/14/EÜ sätestatud töötajate arvu lävendit alandanud, suurendades seeläbi töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardiga hõlmatud ettevõtjate ja töötajate arvu. Samal ajal on 10 liikmesriiki lähtunud direktiivi 2002/14/EÜ loogikast ning seostanud informeerimise ja konsulteerimise kohustuse töötajate esindaja olemasoluga või töötajate vastava soovi avaldamisega, mistõttu ei ole nendes liikmesriikides töötajate arvu lävendit ületavates ettevõtjates miinimumstandardi kohaldamine automaatne.

Kõike eelnevat arvestades, on märkimisväärne töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi kehtestava direktiivi 2002/14/EÜ ülevõtmise problemaatika, eriti arvestades, et direktiiv andis liikmesriikidele selleks aega kolm aastat.

Nimelt teatas neli liikmesriiki, et riigisisene õigus on juba direktiiviga kooskõlas. Viis liikmesriiki tegi direktiivi ülevõtmiseks vajalikud muudatused tähtaegselt. Kuusteist liikmesriiki hilines direktiivi ülevõtmisega. Seejuures kulus neljal liikmesriigil töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi ülevõtmiseks üle kuue aasta ning kuus liikmesriiki kasutasid direktiivis 2002/14/EÜ sätestatud võimalust minna uuele miinimumstandardile üle järk-järgult<sup>117</sup>.

Direktiivi 2002/14/EÜ ülevõtmise kulg näitab, kui vastuoluline on töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi kehtestamine ühenduse tasandil. Üheks põhjuseks võib seejuures olla asjaolu, et direktiivi 2002/14/EÜ ülevõtmiseks vajalike riigisiseste muudatuste ulatus varieerus liikmesriigiti oluliselt. Komisjon on välja toonud, et kuues liikmesriigis eeldas nimetatud direktiivi ülevõtmine suuri ning üheksas väiksemaid riigisisese õiguse muudatusi<sup>118</sup>.

Eeltoodu põhjal on võimalik välja tuua üks osa töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi tõstmise mõjust. Langetades töötajate arvu lävendit ettevõtjas,

---

<sup>117</sup> E. Ales. op. cit., lk 4.

<sup>118</sup> European Commission. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the review of the application of Directive 2002/14/EC in the EU, lk 4. COM (2008) 146 final. Brussels, 17.03.2008. – Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52008DC0146> (05.04.2014).

millest alates on miinimumstandardi kohaldamine kohustuslik, näiteks 50 töötajalt 20-le, suureneks ühenduse tasandil töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi kohaldumisalasse jäävate ettevõtjate arv keskmiselt 1,2%-lt 3,4%-le ning töötajate arv 49%-lt 60%-le. Seejuures peaksid 16 liikmesriiki 27-st riigisiselt kehtestatud töötajate arvu lävendit alandama. Muutes töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi kohaldamise kohustuslikuks sõltumata töötajate esindaja olemasolust ettevõtjas või töötajate soovi avaldamisest, peaksid 10 liikmesriiki 27-st muutma töötajate kaasamise riigisisest süsteemi. Laiendades töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardit informeerimiselt ja konsulteerimiselt töötajate osalemisele, oleksid, alapeatükis 1.3 välja toodult, mõjutatud 15 liikmesriiki 27-st.

Seega oleks töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi tõstmisest, võrreldes kehtiva miinimumstandardi rakendamisega, mõjutatud suur arv ettevõtjaid ning liikmesriike. Arvestades direktiivi 2002/14/EÜ ülevõtmise raskusi, oleks muudatuste mõju oluline.

### **3.2 Töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi avaldatav mõju**

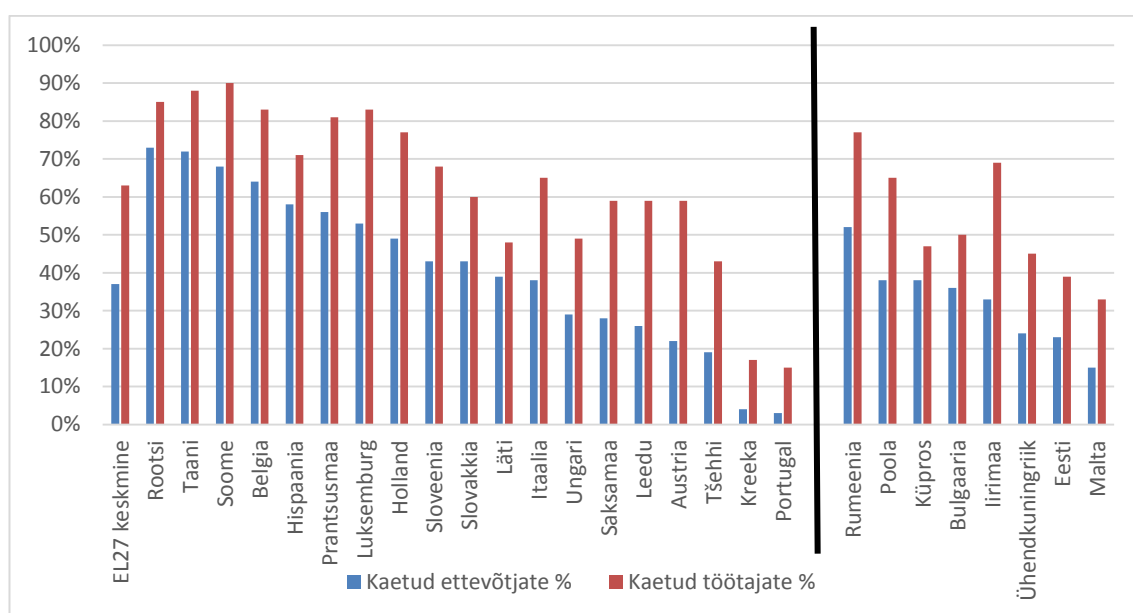
Direktiiviga 2002/14/EÜ kehtestatud töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi avaldatavat mõju töötajate kaasatusele on keeruline hinnata kolmel põhjusel. Esiteks puuduvad töötajate kaasatuse kohta liikmesriikides nimetatud direktiivi eelse aja kohta piisavad andmed, et saaks hinnata otsest direktiivi mõju. Teiseks on nimetatud direktiiv küllaltki paindlik, jättes mitmed otsused töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi sisustamise ja rakendamise osas liikmesriikidele. Teisisõnu, direktiivi paindlikkus loob olukorra, kus selle mõju sõltub direktiivi ülevõtmisel tehtud poliitilistest otsustest, mis võivad direktiivi kehtestatava miinimumstandardi mõju vähendada<sup>119</sup>. Sellisteks otsusteks on näiteks informeerimise ja konsulteerimise kohustuslikkuse sidumine töötajate esindaja olemasoluga.

---

<sup>119</sup> Hall, M., Purcell, J. Information and consultation practice across Europe five years after the EU Directive, lk 30. Eurofound report, 21.02.2011. – Arvutivõrgus: <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2010/97/en/1/EF1097EN.pdf> (05.04.2014).

Kolmandaks ei ole komisjon seadnud ühtegi mõõdetavat indikaatorit või sihttaset, mille korral loetaks töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi kehtestamise eesmärk täidetuks. Eelnevast olenemata on võimalik hinnata nimetatud miinimumstandardi avaldatavat mõju kaudselt, võttes aluseks töötajate kaasatuse tegelikkuses ning võrreldes seda niiõelda ideaalpildiga ehk töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi täieliku järgimisega.

Töötajate üldise ja püsiva informeerimise ja konsulteerimise levikut kujutab joonis 6.



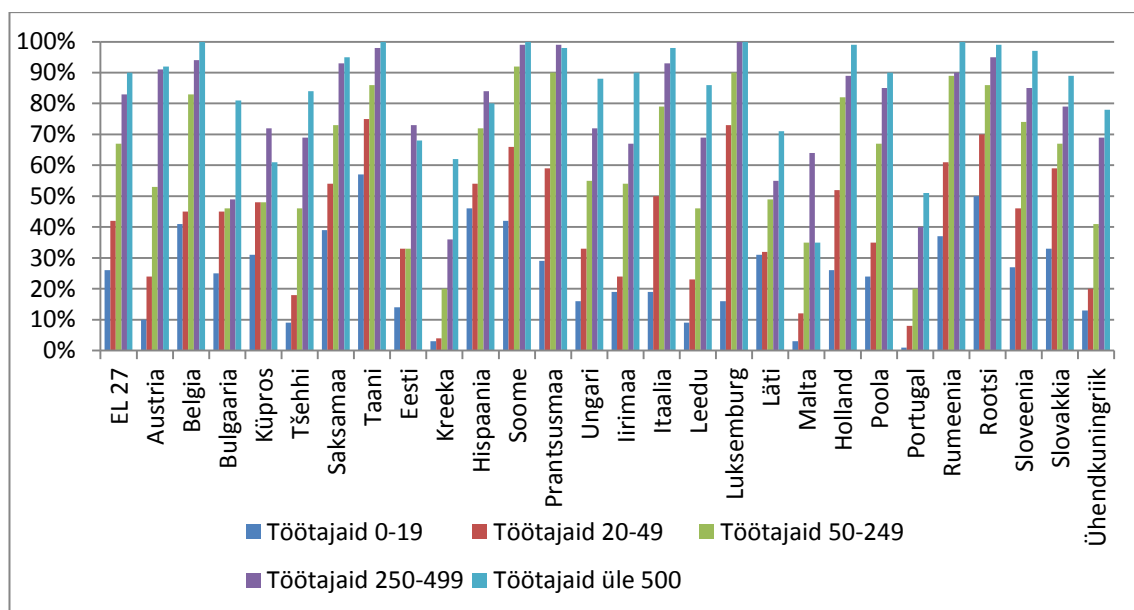
**Joonis 6.** Töötajate üldise ja püsiva informeerimise ja konsulteerimisega kaetud ettevõtjate ja töötajate osakaal European Company Survey 2009 alusel<sup>120</sup>.

Joonisel on esitatud teave ettevõtjate kohta, milles töötab vähemalt 10 töötajat, mistõttu ei võimalda see hinnata, kui paljudes töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi kohaldamisalasse jäävates ettevõtjates töötajate üldine ja püsiv informeerimine ja konsulteerimine toimib. Samas näitab see ilmekalt, et töötajate kaasamise tase töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi kehtestamise järgselt erineb liikmesriigiti kordades, mis tähendab, et liikmesriikide alapeatükis 1.3 kirjeldatud erinevused ei ole kadunud. See on kooskõlas alapeatükis 1.4 käsitletud rajasõltuvuse teooriaga.

<sup>120</sup> Hall, M., Purcell, J. op. cit., lk 9.

Riigid on joonisel 6 grupeeritud kaheks lähtudes sellest, kas alapeatükis 1.3 käsitletult oli neis enne direktiivi 2002/14/EÜ ülevõtmist üldine ja püsiv töötajate kaasamise süsteem või mitte. Joonise paremal poolel on kujutatud riigid, milles selline süsteem puudus. Joonis näitab, et üldise ja püsiva töötajate kaasamise regulatsioon ei ole otseselt seotud töötajate tegeliku kaasatusega. Mitmetes riikides, milles töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardikohane süsteem puudus, on töötajate kaasatus suurem, kui riikides, kus selline süsteem oli. Seega sõltub töötajate kaasatuse tase olulisel määral muudest faktoritest.

Tulenevalt asjaolust, et töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi kohaselt toimub kohustuslik töötajate informeerimine ja konsulteerimine töötajate esindaja kaudu, on võimalik töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi potentsiaalset rakendumist kaudselt hinnata töötajate esindajate olemasolu statistika kaudu. Seda iseloomustab joonis 7.

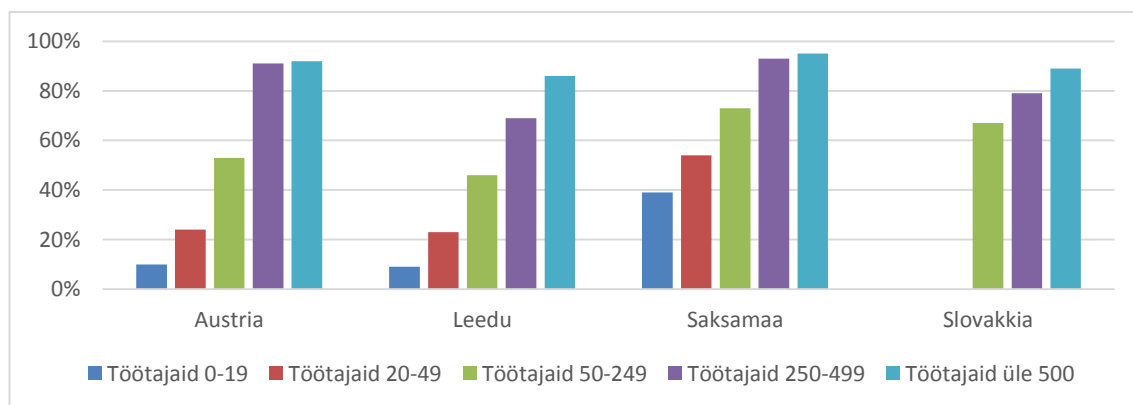


**Joonis 7.** Töötajate esindajate olemasolu ettevõtja suuruse järgi European Company Survey 2009 alusel<sup>121</sup>.

Joonis 7 ei anna siiski täielikku ülevaadet töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi rakendamise kohta, kuna osades liikmesriikides on ettevõtjal

<sup>121</sup> Aumayr, C., Demetriades, S., Foden, D., Sceanovics, V., Wolf, F. op. cit., lk 57.

kohustus töötajaid informeerida ja konsulteerida ka ilma töötajate esindaja olemasoluta. Täpsema hinnangu andmiseks on asjakohane eraldi välja tuua joonisel 7 esitatud teave tabelis 5 välja toodud liikmesriikide lõikes, kes on sidunud töötajate informeerimise ja konsulteerimise kohustuse töötajate esindaja olemasoluga. Seda iseloomustab joonis 8.



**Joonis 8.** Töötajate esindajate olemasolu ettevõtja suuruse järgi European Company Survey 2009 alusel<sup>122</sup>.

Jooniste 7 ja 8 alusel ilmneb selge trend, mille kohaselt töötajate esindaja olemasolu tõenäosus kasvab ettevõtja töötajate arvu kasvuga, seda sõltumata liikmesriigist. Samuti ei sõltu töötajate esindaja olemasolu tõenäosus asjaolust, kas liikmesriik on sidunud töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi kohaldumise töötajate esindaja olemasoluga või mitte. Ettevõtja suuruse kasvuga suureneb kõikides liikmesriikides töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi potentsiaalne rakendamine.

Oluline on seejuures märkida, et mida rohkem on ettevõtjas töötajaid, see tähendab, mida suurem on ettevõtja, seda tõenäolisemalt tegutseb ta piiriülelt. Suurtes piiriülestes ettevõtjates reguleerib töötajate kaasamist direktiiv 2009/38/EÜ Euroopa töönohukogu asutamise või töötajate teavitamise ja nendega konsulteerimise korra sisseseadmise kohta liikmesriigiülestes ettevõtetes või kontsernides<sup>123</sup>, mille põhimõtted

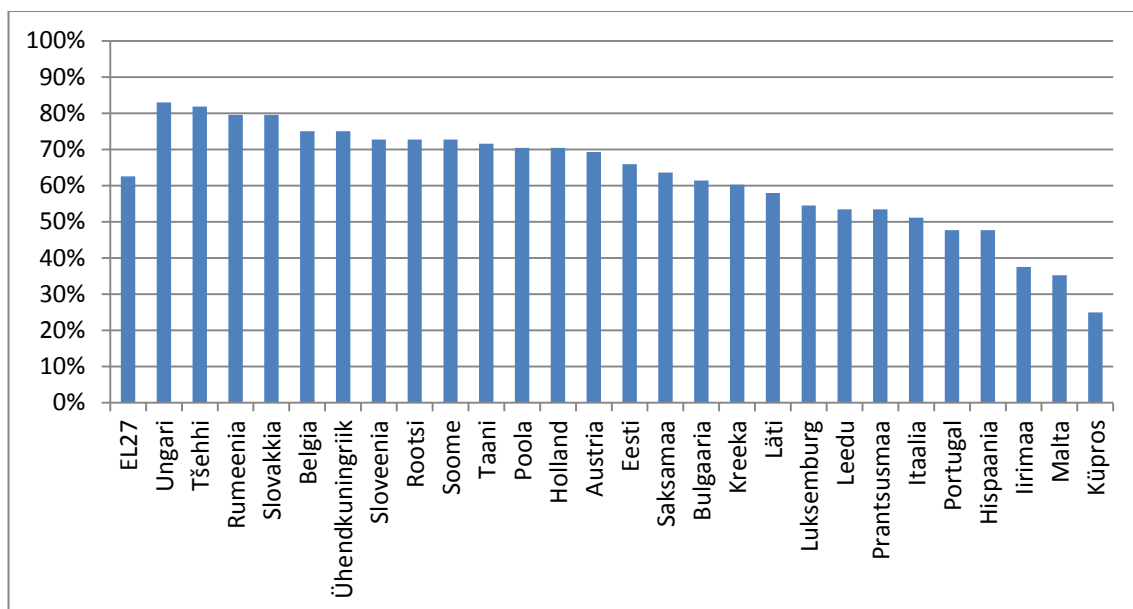
<sup>122</sup> Aumayr, C., Demetriades, S., Foden, D., Scepanovics, V., Wolf, F. op. cit., lk 57

<sup>123</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 06.05.2009. a direktiiv 2009/38/EÜ, Euroopa töönohukogu asutamise või töötajate teavitamise ja nendega konsulteerimise korra sisseseadmise kohta liikmesriigiülestes ettevõtetes või kontsernides. – ELT L 122, 16.05.2009, lk 28 – 44.



kehtestati esimest korda juba 1994. aasta direktiiviga 94/45/EÜ<sup>124</sup>. Seega on suur võimalus, et suuremates ettevõtjates olid töötajate esindajad ja toimis töötajate kaasamine juba enne töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi kehtestamist, tulenedes teistest piiriülestes olukordades töötajate kaasamist reguleerivatest direktiividest.

Töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi mõju hinnates on oluline tähelepanu pöörata veel ühele aspektile. Ainuüksi töötajate esindaja olemasolu ei too kaasa töötajate kaasamise sisulist toimimist. Seda iseloomustab joonis 9.



**Joonis 9.** Töötajate esindajate osakaal, kellele antakse detailne ülevaade ettevõtja majandus- ja tööhõive olukorrast European Company Survey 2009 alusel<sup>125</sup>.

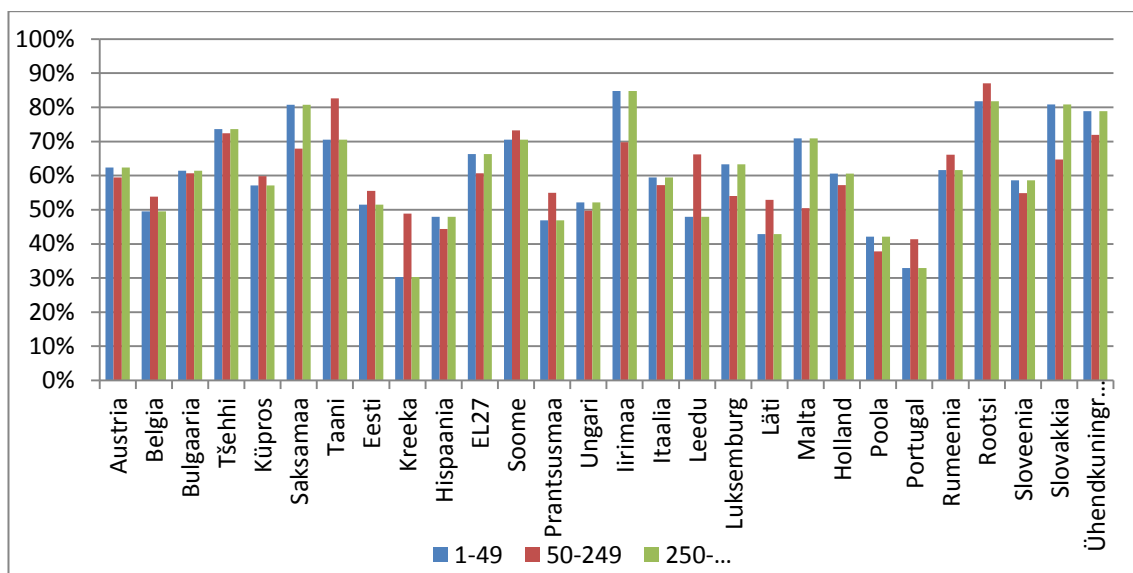
Joonise 9 andmed ei võimalda hinnata, milline on olukord töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi kohaldamisalasse jäävate töötajate esindajate korral, kuid eelneva taustal nähtub selgelt, et töötajate kaasamise sisuliseks toimimiseks on, lisaks vastava regulatsiooni ja töötajate esindaja olemasolule, vajalik ettevõtjate poolne tahe.

<sup>124</sup> Nõukogu 22.09.1994. a direktiiv 94/45/EÜ, Euroopa töökoostöökoostöö asutamise või töötajate teavitamis- ja nõustamiskorra sisseseadmise kohta liikmesriigiülestes ettevõtetes või kontsernides. – EÜT L 254, 30.9.1994, lk 64.

<sup>125</sup> Bryson, A., Forth, J., George, A. op. cit., lk 45.

Viimast on teatud ulatuses võimalik suunata riiklike sunnivahenditega, kuid sisuliselt ei ole seda võimalik tekitada töötajate kaasamise regulatsiooni kehtestamisega.

Eelneva taustal on oluline välja tuua, et liikmesriikides toimib ettevõtja ning töötajate vaheline dialoog ka väljaspool töötajate kaasamist. Seda ilmestab joonis 10.

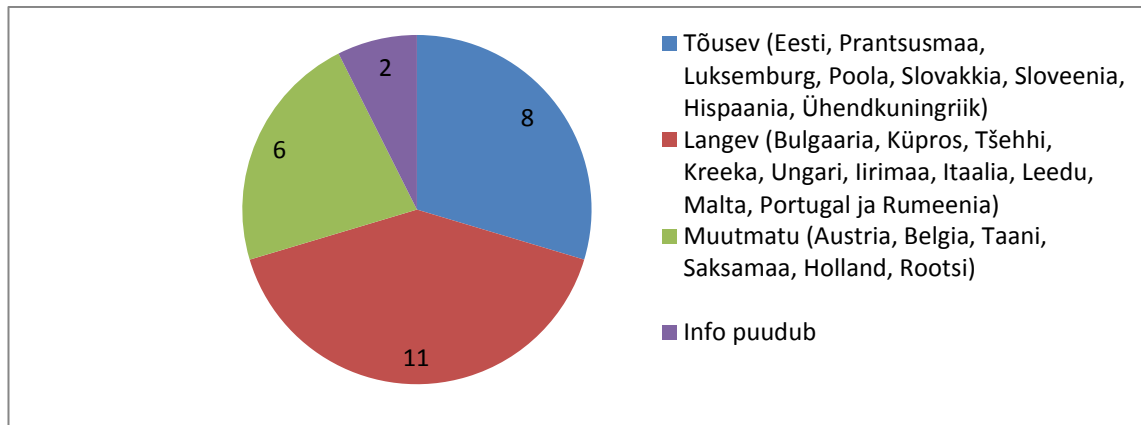


**Joonis 10.** Ettevõtjate osakaal, kes korraldab regulaarselt kõikidele töötajatele mõeldud kohtumisi European Company Survey 2009 alusel<sup>126</sup>.

Jooniselt 10 on näha, et võrreldes töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi kohase töötajate esindaja kaudu toimiva töötajate kaasamisega, toimib riikides mahukas reeglita mitteformaalne kaasamine. Seejuures on viimase tase liikmesriigiti ühtlasem ning ületab miinimumstandardikohaselt toimiva kaasamise taset. Eraldi väärib välja toomist, et liikmesriikides nagu Portugal ja Kreeka, kus eeltoodult töötajate esindaja kaudu kaasamine toimus alla 5% ettevõtjates, toimub mitteformaalne kaasamine üle 30% ettevõtjates. See on kooskõlas alapeatükis 1.4 käsitletud optimaalse kaasamise taseme teooriaga – ettevõtjad ning töötajad otsivad kuluefektiivset kaasamise mudelit. Eeltoodust tuleneb, et töötajate tegelik kaasatus on liikmesriikides oluliselt suurem, kui näitab miinimumstandardist lähtuv joonise 6.

<sup>126</sup> Eurofound. Surveys. Survey mapping tool. 3rd European Company Survey. Establishment uses meetings of a temporary group or committee or ad-hoc group to involve employees in how work is organised. – Arvutivõrgus: <http://www.eurofound.europa.eu/DVS/DVT/?dataSource=3RDECS> (05.04.2014).

Eelnevalt sedastatult ei võimalda empiirilised andmed nende puudulikkuse tõttu hinnata töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi kehtestamise otsest mõju. Eurofound on püüdnud seda puudujääki kompenseerida ekspertide hinnangutega.



**Joonis 11.** Informeerimise ja konsulteerimise toimimise trend liikmesriikides Eurofound ekspertide hinnangute alusel<sup>127</sup>.

Eurofound ekspertide põhjendused joonisel 11 kajastatud trendidele on järgmised<sup>128</sup>:

- muutumatu: välja on kujunenud informeerimise ja konsulteerimise süsteemid juba enne direktiivi 2002/14/EÜ ja neis riikides oskavad nii töötajad kui ka tööandjad hinnata partnerluse ja töötajate kaasatusega kaasnevat väärtust;
- tõusev: ei ole toimunud dramaatilist muutust, kuid näha on töötajate kaasatuse kasv. Riigiti on muudatuste põhjendused erinevad. Eesti ja Prantsusmaa eksperdid toovad välja majanduslangusega kaasnenud vajaduse muudatuste läbiviimiseks ettevõtetes. Sloveenias nähakse põhjusena töötajate finantsosalust ette näinud eelnõu läbikukkumist ning Slovakkias ametiühingute asendumist muude töötajate esindajatega;
- langev: peamise põhjusena nähakse asjaolu, et töötajate kaasamise süsteem baseerub suuresti ametiühingutel, mille liikmeskond ja tähtsus vähenevad.

<sup>127</sup> Hall, M., Purcell, J. op. cit., lk 13.

<sup>128</sup> Hall, M., Purcell, J. op. cit., lk 13.

Töö aktuaalsuse seisukohalt on asjakohane eraldi välja tuua töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi mõju Eestile. Eesti oli üks nendest liikmesriikidest, kes ei jõudnud direktiivi 2002/14/EÜ tähtaegselt üle võtta. Selleks kulus viis aastat ning ülevõtmise raskused olid peamiselt seotud ametiühingute vastuseisuga, kelle hinnangul valitsuse pakutud lahendus õdnestas nende positsiooni kollektiivsetes töösuhetes.

Vastavalt tabelile 1 puudus Eestis enne direktiivi ülevõtmist töötajate üldise ja püsiva kaasamise süsteem. Vastavalt tabelile 5 on Eesti alandanud võrreldes direktiiviga 2002/14/EÜ töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi kohaldumise läve 50-lt töötajalt 30-le ning see on kohustuslik sõltumata töötajate esindaja olemasolust. Seega on Eesti loonud motivatsiooni ettevõtjatele, et töötajate esindajad oleksid olemas. Tulenevalt empiiriliste andmete puudustest, ei ole võimalik välja tuua, kui paljudes üle 30 töötajaga ettevõtjates töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardit täidetakse. Välja saab tuua, et joonise 7 kohaselt on töötajate esindaja olemas alla 5% ettevõtjates, kus töötab 20-49 töötajat. Samal ajal toimub töötajate ja tööandja vahetu dialoog joonise 10 kohaselt 50% Eesti ettevõtjates sõltumata nende suuruselt.

Arvestades eeltoodut, ei ole töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi kohast töötajate kaasamist soosiva regulatsiooni kehtestamine toonud kaasa selle toimimist. Mittetoimimise põhjused ei ole regulatsioonis, vaid need tulenevad, kooskõlas alapeatükis 1.4 käsitletud optimaalse taseme ja rajasõltuvuse teooriaga, Eesti ajaloolisest taustast – Eesti ettevõtjad on väiksed, operatiivsed ning kollektiivsed töösuhted vähe levinud. Joonise 1 kohaselt kuulub Eestis ametiühingutesse alla 10% töötajatest. Töötajad ei näe esindajate valimises lisandväärtust ning esindajate maine on üldjuhul madal. Näiteks probleemide korral töökohal pöörduks ametiühingu või töötajate esindaja poole 3-7% töötajatest<sup>129</sup>. Teisisõnu, ei töötajad ega tööandjad ei näe Eestis mõtet formaalsete struktuuride loomiseks nagu seda on ka töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi kohane töötajate kaasamine.

---

<sup>129</sup> Masso, M., Järve, J., Nurmela, K., Anspal, S., Räis, M – L., Uudeküll, K., Osila, L. Töölepingu seaduse uuring, lk 27. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus 2013.

Peatüki 3 kokkuvõtteks on võimalik hinnata töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi tõstmist proportsionaalsusprintsipiibist lähtudes. Nimetatud miinimumstandardi kehtestamine ei ole töötajate kaasatust liikmesriikides ühtlustanud. Seejuures ei ole töötajate kaasatus otseses seoses sellega, kas konkreetses riigis oli enne töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi kehtestamist vastav töötajate kaasamise süsteem olemas. Eelduslikult toimib miinimumstandardi kohane töötajate kaasamine ettevõtjates, kus on olemas töötajate esindajad. Töötajate esindajate olemasolu sõltub eelkõige ettevõtja suurusest, mitte sellest, kas ettevõtjale riigisisest õigusest tulenevalt töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandard kohaldub. Samas on oluline silmas pidada, et töötajate esindaja olemasolek ei taga sisulist töötajate kaasamise toimimist, see sõltub suures osas ettevõtja suhtumisest. Teisalt toimib kõikides liikmesriikides töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi väline töösuhte osapoolte dialoog, mis tihtipeale ületab hõlmatuse miinimumstandardi järgselt toimivat töötajate kaasamise taset oluliselt. Seetõttu on töötajate tegelik kaasatus liikmesriikides suurem, kui näitavad töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi rakendamisest lähtuvad analüüsid. Lisaks ilmneb, et töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi kehtestamise järgselt ei ole töötajate kaasatus kõikides riikides tõusnud, osades on märgata isegi langustrendi.

Võttes arvesse eelnevat, alapeatüki 3.1 järeldusi ning asjaolu, et töötajate kaasamise empiirilised andmed kinnitavad töötajate kaasatuse sõltumist alapeatükis 1.4 käsitletud optimaalse taseme ning rajasõltuvuse teooriatest, omavad töötajate sisulise kaasatuse edasise tõusu juures suuremat tähtsust muud faktorid, nagu riigisisene töötajate kaasamise süsteemi loogika ja sotsiaalpartnerite valmisolek ning soov töötajate kaasamisse panustada, mitte regulatsiooniga kehtestatav miinimumstandard. Seega ei ole ühenduse tasandil töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi tõstmine proportsionaalne, kuna tõenäoliselt ei too see kaasa märkimisväärset töötajate sisulise kaasatuse tõusu.

## KOKKUVÕTE

Töötajate õigus olla kaasatud on üks enim vaidlusi tekitav tööõiguse valdkond ühenduse tasandil. Töötajate õigus olla kaasatud realiseerub õigusloomes läbi töötajate kaasamise kontseptsiooni. Peale 22 aasta pikkust üritamist jõuti 2002. aastal töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi kehtestamiseni direktiivi 2002/14/EÜ abil. Direktiivis kasutatud lävendite tõttu puudutab see umbes 1,2% ühenduse ettevõtjatest ning 49% töötajatest. Nimetatud direktiivi ülevõtmine osutus liikmesriikidele väga keeruliseks – ainult üheksa liikmesriiki võtsid selle üle tähtaegselt. Seejuures ei ole töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi kehtestamine toonud murrangut töötajate kaasatusele liikmesriikides, sealhulgas Eestis, ega ka muutnud liikmesriikide ettevaatlikku suhtumist töötajate kaasamise reguleerimisse ühenduse tasandil.

Vaatamata eeltoodud probleemidel, on komisjon seadnud kõrgeid ootusi töötajate kaasatusele võimalikult paljudes ettevõtjates seoses „Euroopa 2020“ strateegia elluviimisega. Arvestades komisjoni varasemat tegevust, võib eeldada, et komisjon esitab töötajate kaasatuse suurendamiseks ettepaneku töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi tõstmiseks. Miinimumstandardi tõstmine puudutab enim riike, milles töötajate kaasamine on vähe levinud. Üheks selliseks riigiks on Eesti.

Töö uurimisprobleem oli ühenduse sekkumine töötajate üldise ja püsiva kaasamise reguleerimisse. Töö eesmärk oli leida vastus küsimusele, kas ühenduse tasandil töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi tõstmine on õiguspärane. Töö hüpotees oli, et nimetatud miinimumstandardi tõstmine ei ole õiguspärane. Hüpoteesi kontrolliti töö esimeses peatükis loodud teoreetilises raamistikus.

Töö eesmärgi täitmiseks püstitati kaks uurimisküsimust:

- kas ühendusel on töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi tõstmise pädevus;
- kas ühenduse tasandil töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi tõstmine on proportsionaalne.

Esimesele uurimisküsimusele vastamisele keskendus töö teine peatükk. Selles käsitleti eraldiseisvalt ühendusele omistatud vormilist ja sisulist sekkumispädevust ning subsidiaarsusprintsipi.

Vormilise sekkumispädevusena käsitles töö ühenduse ja liikmesriigi vahelise pädevuse jaotumist poliitika valdkondades. Tuginedes aluslepingutele ning teoreetilisele kirjandusele, leiti töös, et aluslepinguga on sätestatud sotsiaalpoliitikas, seal hulgas töötajate kaasamises, jaotatud pädevus. Seega on ühendusel vormiline pädevus töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi tõstmiseks.

Ühenduse sisulise sekkumispädevusena käsitleti töös ühenduse pädevust poliitika valdkonna konkreetsetesse küsimustesse sekkuda. Tuginedes aluslepingutele ning teoreetilisele kirjandusele, leiti töös, et ühendusel on sisuline pädevus võtta vastu õiguslikult siduvaid meetmeid töötajate kaasamise reguleerimiseks, kuid mitte töötajate kaasamise ühtlustamiseks liikmesriikides. Seega sõltub ühenduse sisulise pädevuse olemasolu töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi tõstmiseks sellest, millisel eesmärgil ja kui kõrgele miinimumstandard tõsta soovitakse. Kui miinimumstandardi tõstmise eesmärk on töötajate kaasamise harmoneerimine või miinimumstandardit soovitakse tõsta nii kõrgele, et see viib töötajate kaasamise sisulise harmoneerimiseni, siis selleks ühendusel aluslepingulist sisulist pädevust ei ole.

Subsidiaarsusprintsipi käsitletakse töös kui aluslepingulist piiravat põhimõtet, mille kohaselt ühendus saab talle omistatud vormilise ja sisulise sekkumispädevuse raames võtta meetmeid juhul ja ulatuses, milles meetmete eesmärki ei ole võimalik saavutada liikmesriikide tasandil. Tuginedes aluslepingutele, teoreetilisele kirjandusele ning empiirilistele andmetele, leiti töös, et töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi tõstmine ei ole kooskõlas subsidiaarsusprintsipiga. Esiteks, ühenduse tasandil on miinimumstandard juba olemas, millest allapoole ei saa liikmesriigid laskuda. Teiseks, empiirilised andmed ei kinnita, et töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardikohane reguleerimine tingiks ilmtingimata kõrgema töötajate kaasatuse taseme kui liikmesriikide vabad valikud töötajate kaasamise reguleerimisel. Kolmandaks, empiirilised andmed näitavad kooskõlas

töötajate kaasamise teooriatega, et töötajate kaasamise sisuline toimimine sõltub riigi- ja ettevõtjaspetsiifilistest faktoritest. Neid ei saa ühenduse tasandi miinimumstandard juba oma olemuselt arvesse võtta.

Eelnevast tulenevalt vastas töö esimesele uurimisküsimusele, et ühendusel ei ole töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi tõstmise pädevust.

Teisele uurimisküsimusele vastamisele keskendus töö kolmas peatükk. Selleks hinnati töös, aluslepingutele, teoreetilisele kirjandusele ja empiirilistele andmetele tuginedes, töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi tõstmise kooskõla proportsionaalsusprintsiibiga, lähtudes kehtiva miinimumstandardi avaldatud mõjust. Mõju hindamiseks vaadeldi eraldiseisvalt miinimumstandardi kehtestamise ja selle poolt hiljem avaldatud mõju töötajate kaasatusele liikmesriikides. Proportsionaalsusprintsiipti käsitleti töös kui aluslepingulist piiravat põhimõtet, mille kohaselt ühendus saab talle omistatud vormilise ja sisulise sekkumispädevuse raames ning kooskõlas subsidiaarsusprintsiibiga võtta ainult selliseid meetmeid, mis on sobivad, vajalikud ja mõõdukad.

Töös leiti, et töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi tõstmisest oleks mõjutatud suur arv ettevõtjaid ning liikmesriike. Seejuures tuleb arvestada, et töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi kehtestava direktiivi 2002/14/EÜ ülevõtmine eeldas mitmetes liikmesriikides riigisisese töötajate kaasamise süsteemi muutmist, mis osutus keeruliseks, ning puudub eeldus, et süsteemide veelkordne muutmine oleks varasemast kergem. Seega on töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi tõstmisel oluline mõju.

Lisaks leiti töös, et töötajate üldise ja püsiva miinimumstandardi kehtestamine ei ole töötajate kaasatust liikmesriikides ühtlustanud. Seejuures ei ole töötajate kaasatus otseses seoses sellega, kas konkreetses riigis oli enne töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi kehtestamist vastav töötajate kaasamise süsteem olemas. Eelduslikult toimib miinimumstandardi kohane töötajate kaasamine ettevõtjates, kus on olemas töötajate esindajad. Töötajate esindajate olemasolu sõltub eelkõige ettevõtja



suurusest, mitte sellest, kas ettevõtjale riigisisest õigusest tulenevalt töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandard kohaldub. Samas on oluline silmas pida, et töötajate esindaja olemasolek ei taga sisulist töötajate kaasamise toimimist - see sõltub suures osas ettevõtja suhtumisest. Teisalt toimib kõikides liikmesriikides töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi väline dialoog ettevõtjate ja töötajate vahel, mis tihtipeale ületab hõlmatuselt miinimumstandardi järgselt toimivat töötajate kaasamise taset oluliselt. Seetõttu on töötajate tegelik kaasatus liikmesriikides suurem, kui näitavad töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi rakendamisest lähtuvad analüüsid. Lisaks ilmneb empiirilistest andmetest, et töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi kehtestamise järgselt ei ole töötajate kaasamine kõikides riikides tõusnud, osades on märgatav langustrend. Töötajate sisulise kaasatuse edasise tõusu juures omavad suuremat tähtsust muud faktorid, nagu riigisisene töötajate kaasamise süsteemi loogika ja sotsiaalpartnerite valmisolek töötajate kaasatusse panustada, mitte ühenduse tasandi regulatsiooniga kehtestatav miinimumstandard. Seega ei ole ühenduse tasandil töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi tõstmine sobilik meede, kuna tõenäoliselt ei too see kaasa märkimisväärset töötajate sisulise kaasatuse tõusu, võrreldes selle avaldatava negatiivse mõjuga liikmesriikidele ja ettevõtjatele.

Eelnevast tulenevalt vastas töö teisele uurimisküsimusele, et ühenduse tasandil töötajate üldise ja püsiva kaasamise miinimumstandardi tõstmine ei ole proportsionaalne.

Seega leidis kinnitust töö hüpotees, et töötajate üldise ja püsiva miinimumstandardi tõstmine ei ole õiguspärane. See ei ole kooskõlas subsidiaarsus- ja proportsionaalsuspriinitsiibiga ning võib sõltuvalt tõstmise eesmärgist ja sisust ületada ühendusele omistatud sisulise sekkumispädevuse piire.

Töös ei antud hinnangut töötajate kaasatusele ning töötajate kaasamise reguleerimisele üldiselt. Hinnati vaid ühte ühenduse tasandi võimalikku töötajate kaasatuse tõstmisele suunatud meedet. Kui ühendus leiab, et töötajate kaasatuse tõstmine liikmesriikides on õigustatud, tuleb leida selleks teisi võimalusi. Empiirilised andmed viitavad, et see võib olla võimalik näiteks sotsiaalpartnerite teadlikkuse tõstmise abil. Alternatiivsete meetmete efektiivsust ning sobivust on asjakohane hinnata töö edasiarendustes.

## KASUTATUD ALLIKATE LOETELU

### Kasutatud kirjandus

1. Albrecht, J. The subsidiarity principle – Does it Impede Equal Ecological Living Conditions in Europe? German Annual of Spatial Research and Policy 2009.
2. Ales, E. Directive 2002/14/EC establishing a general framework for informing and consulting employees in the European Community. Synthesis report. European Commission 2007. – Arvutivõrgus:  
<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2451&langId=en> (05.04.2014).
3. Arrigo, G., Casale, G. Glossary on labour law and industrial relations (with special reference to the European Union). Geneva: International Labour Office, 2005. – Arvutivõrgus:  
[http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2005/105B09\\_631\\_engl.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2005/105B09_631_engl.pdf) (05.04.2014).
4. Aumayr, C., Demetriades, S., Foden, D., Scepanovics, V., Wolf, F. Employee representation at establishment level in Europe. Eurofound report, 21.11.2011. – Arvutivõrgus:  
<http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2011/43/en/1/EF1143EN.pdf> (05.04.2014).
5. Bryson, A., Forth, J., George, A. Workplace social dialogue in Europe: An analysis of the European Company Survey 2009. Eurofound report, 17.04.2012. – Arvutivõrgus:  
<http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2012/14/en/2/EF1214EN.pdf> (05.04.2014).
6. Davignon Report (Luxembourg, 27 October 1970). Bulletin of the European Communities. November 1970, no 11, lk 9-14.
7. De Burca, A., de Witte, B., Ogertschnig, L. Social Rights in Europe. Oxford: Oxford University Press 2005.
8. Estrella, A. The EU Principle of Subsidiarity and Its Critique, lk 6. UK: Oxford University Press 2002.
9. Eurofound. Areas of expertise. Industrial relations. European industrial relations dictionary. P. Participation. – Arvutivõrgus:

- <http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/definitions/participation.htm> (05.04.2014).
10. Eurofound. Surveys. European Company Surveys. European Company Survey (ECS) 2009. – Arvutivõrgus:  
<http://www.eurofound.europa.eu/surveys/ecs/2009/index.htm> (05.04.2014).
  11. Eurofound. Surveys. Survey mapping tool. 3rd European Company Survey. Establishment uses meetings of a temporary group or committee or ad-hoc group to involve employees in how work is organised. – Arvutivõrgus:  
<http://www.eurofound.europa.eu/DVS/DVT/?dataSource=3RDECS> (05.04.2014).
  12. Euroopa Komisjon. Tutvustus. Tööhõive, sotsiaalküsimused ja sotsiaalne kaasatus. Kättesaadav: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=et&catId=656> (05.04.2014).
  13. Euroopa Komisjoni teatis. Euroopa 2020. aastal. Aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu strateegia. KOM (2010) 2020 lõplik. Brüssel, 03.03.2010. – Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:ET:PDF> (05.04.2014).
  14. European Commission. Commission staff working document. 'Fitness check' on EU law in the area of Information and Consultation of Workers. SWD (2013) 293 final. Brussels, 26.7.2013. – Arvutivõrgus:  
<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10415&langId=en> (05.04.2014).
  15. European Commission. Commission staff working document. Accompanying the Proposal for a Council regulation on the Statute for a European Private Company (SPE). Impact assessment. SEC(2008) 2098. Brussels. – Arvutivõrgus:  
[http://ec.europa.eu/internal\\_market/company/docs/epc/impact\\_assesment\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/epc/impact_assesment_en.pdf) (05.04.2014).
  16. European Commission. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the review of the application of Directive 2002/14/EC in the EU. COM (2008) 146 final. Brussels, 17.03.2008. –

- Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52008DC0146> (05.04.2014).
17. European Commission. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. Unit B.1. Industrial Relations in Europe 2012. Luxembourg: Publications Office of the European Union 2013.
  18. European Commission. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. Unit F.1. Industrial Relations in Europe 2008. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities 2009.
  19. European Commission. Employment, Social Affairs & Inclusion. Policies and activities. Employee involvement. – Arvutivõrgus: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=707&langId=en> (05.04.2014).
  20. European Commission. Eurostat. Structural business statistics. SBS- main indicators. Number of enterprises in the non-financial business economy by size class of employment. – Arvutivõrgus: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do;jsessionid=9ea7d07d30dad2cd2709579342b4bc4d9bf651a69ed0.e34MbxSaxaSc40LbNiMbxNb3eKe0?tab=table&plugin=1&pcode=tin00145&language=en> (05.04.2014).
  21. European Commission. Eurostat. Structural business statistics. SBS- main indicators. Persons employed in the non-financial business economy by size class of employment. – Arvutivõrgus: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tin00148&plugin=1> (05.04.2014).
  22. European Commission. Impact Assessment Guidelines. SEC (2009) 92. Brussels, 15.01.2009. – Arvutivõrgus: [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/docs/sba/iag\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/docs/sba/iag_2009_en.pdf) (05.04.2014).
  23. European Commission. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on seafarers amending Directives 2008/94/EC, 2009/38/EC, 2002/14/EC, 98/59/EC and 2001/23/EC. COM (2013) 798 final. Brussels, 18.11.2013. – Arvutivõrgus:

- <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:RQKhW78xoiUJ:ec.europa.eu/social/BlobServlet%3FdocId%3D11129%26langId%3Den+&cd=1&hl=et&ct=clnk&gl=ee> (05.04.2014).
24. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. European industrial relations observatory on-line. Comparative Information. Impact of the information and consultation directive on industrial relations. – Arvutivõrgus:  
<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0710029s/tn0710029s.htm>  
(05.04.2014).
25. Freeman, R. B., Lazear, E. P. An Economic Analysis of Works Councils. – J. Rogers, W. Streeck. Works Councils: Consultation, Representation, and Cooperation in Industrial Relations. Chicago: University of Chicago Press 1995.
26. Frege, C. M. A critical assessment of the theoretical and empirical research on German works councils. British Journal of Industrial Relations, vol 40, is 2, 2002, lk 221-248.
27. Hall, M., Purcell, J. Information and consultation practice across Europe five years after the EU Directive. Eurofound report, 21.02.2011. – Arvutivõrgus:  
<http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2010/97/en/1/EF1097EN.pdf>  
(05.04.2014).
28. Harbo, T. – I. The Function of the Proportionality Principle in EU Law. – European Law Journal, vol 16, is 2.
29. J. Rogers, W. Streeck. Works Councils: Consultation, Representation, and Cooperation in Industrial Relations. Chicago: University of Chicago Press 1995.
30. Kaadu, T (koost). Töötajate usaldusisiku seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2008.
31. Kaufman, B. E. The Global Evolution of Industrial Relations. India: Academic Foundation 2006.
32. Kaufman, B. E., Kleiner, M. M. (koost). Employee representation: Alternatives and Future Directions. USA: Industrial Relations Research Association 1993.
33. Kluge, N., Stollt, M. Table: Worker board-level participation in the EU-27. – Arvutivõrgus:

- [http://www.boeckler.de/pdf/bb\\_2010\\_06\\_mbe\\_unternehmensmitbestimmung.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/bb_2010_06_mbe_unternehmensmitbestimmung.pdf) (05.04.2014).
34. Laffranque, J. Euroopa Liidu õigussüsteem ja Eesti õiguse koht selles. Tallinn: Juura 2006.
  35. Marsden, D., Cañibano, A. Participation in Organisations: Economic Approaches. CEP Discussion Paper, no 945, 08.2009.
  36. Masso, M., Järve, J., Nurmela, K., Anspal, S., Räis, M – L., Uudeküll, K., Osila, L. Töölepingu seaduse uuring. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus 2013.
  37. Morrison, C., Croucher, R., Cretu, O. Legacies, Conflict and 'Path Dependence' in the Former Soviet Union. British Journal of Industrial Relations, vol. 50, 06.2012, lk 329-351.
  38. Oppermann, T. Euroopa õigus. Tallinn: Juura 2002.
  39. Rogers, J., Streeck, W. (koost). Works Councils: Consultation, Representation, and Cooperation in Industrial Relations. Chicago: University of Chicago Press, 1995.
  40. Teague, P. Path dependency and Comparative Industrial Relations: Conflict Management Systems in Sweden and the Republic of Ireland. British Journal of Industrial Relations, vol. 47, 09.2009, lk 499-520.
  41. The Brussels Report on The General COMMON MARKET. – Arvutivõrgus: [http://aei.pitt.edu/995/1/Spaak\\_report.pdf](http://aei.pitt.edu/995/1/Spaak_report.pdf) (04.05.2014).
  42. Whittall, M., Knudsen, H., Huijgen, F. Towards a European Labour Identity. The Case of the European Work Council. Oxon: Routledge 2007.
  43. Wilkinson, A., Gollan, P. J., Marchington, M., Lewin, D. (koost). The Oxford Handbook of Participation in Organizations. USA: Oxford University Press 2010.
  44. Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi Põhiseadus. Komm vlj. 3. vlj. Tallinn: Juura 2012. – Arvutivõrgus: <http://www.pohiseadus.ee> (05.04.2014).

#### Kasutatud normatiivaktid

45. Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid. – ELT C 326, 26.10.2012, lk 1 – 390.

46. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 06.05.2009. a direktiiv 2009/38/EÜ, Euroopa tööõukogu asutamise või töötajate teavitamise ja nendega konsulteerimise korra sisseseadmise kohta liikmesriigiülestes ettevõtetes või kontsernides. - ELT L 122, 16.05.2009, lk 28 – 44.
47. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11.03.2002. a direktiiv 2002/14/EÜ, millega kehtestatakse töötajate teavitamise ja nõustamise üldraamistik Euroopa Ühenduses. – EÜT L 80, 23.03.2002, lk 29 – 34 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 5, kd 4, lk 219 – 223).
48. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26.10.2005. a direktiiv 2005/56/EÜ, piiratud vastutusega äriühingute piiriülese ühinemise kohta. - ELT L 310, 25.11.2005, lk 1—9.
49. Euroopa Põhiseaduse leping. – RT II 2006, 13, 35.
50. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2000, 11, 57.
51. Nõukogu 08.10.2001. a direktiiv 2001/86/EÜ, millega täiendatakse Euroopa äriühingu põhikirja töötajate kaasamise suhtes. – EÜT L 294, 10.11.2001, lk 22—32 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 6, kd 4, lk 272 – 282).
52. Nõukogu 12.03.2001. a direktiiv 2001/23/EÜ, ettevõtjate, ettevõtete või nende osade üleminekul töötajate õigusi kaitsvate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta. – EÜT L 82, 22.03.2001, lk 16—20 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 5, kd 4, lk 98 – 103).
53. Nõukogu 12.06.1989. a direktiiv 391/89/EMÜ töötajate töötervishoiu ja tööohutuse parandamist soodustavate meetmete kehtestamise kohta. – EÜT L 183/1, 29.06.1989, lk 1.
54. Nõukogu 14.02.1977. a direktiiv 187/77/EMÜ on the approximation of the laws of the Member States relating to the safeguarding of employees' rights in the event of transfers of undertakings, businesses or parts of businesses. – EÜT L 61, 05.03.1977, lk 26 – 28.
55. Nõukogu 17.02.1975. a direktiiv 129/75/EMÜ on the approximation of the laws of the Member States relating to collective redundancies. – EÜT L 48 , 22.12.1975, lk 29 – 30.

56. Nõukogu 20.06.1998. a direktiiv 98/59/EÜ, kollektiivseid koondamisi käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta. – EÜT L 225, 12.08.1998, lk 16—21 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 5, kd 3, lk 327 – 332).
57. Nõukogu 22.06.2003. a direktiiv 2003/72/EÜ, millega täiendatakse Euroopa ühistu põhikirja töötajate kaasamise osas. – ELT L 207, 18.08.2003, lk 25—36 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 5, kd 4, lk 338 – 349).
58. Nõukogu 22.09.1994. a direktiiv 94/45/EÜ, Euroopa töö nõukogu asutamise või töötajate teavitamis- ja nõustamiskorra sisseseadmise kohta liikmesriigiülestes ettevõtetes või kontsernides. – EÜT L 254, 30.9.1994, lk 64.
59. Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Related Acts. Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality.– Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html#0105010010> (05.04.2014).
60. Ühtne Euroopa akt. – EÜT L 48 , 22.12.1975, lk 29 – 30.

#### Kasutatud kohtupraktika

61. EKo 15.01.2014, C-176/12, *Association de médiation sociale vs Union locale des syndicats CGT jt.*



## **ROLE OF EUROPEAN UNION IN ENSURING EMPLOYEE INVOLVEMENT**

Marko Talur

### **Summary**

The right of employees to get involved relates to the issue of how the employees are entitled to influence the employer. In legislative drafting, the employees' right to get involved is realised via the concept of employee involvement. This part of industrial relations has undergone fast and controversial development. Unfortunately, the fundamental issues are yet unsolved, and only the general principle has been agreed upon – namely that employees have the right to get involved.

Nevertheless the fundamental debates have not kept the European Union (hereinafter EU) from trying to adopt measures to ensure implementation of employee involvement at the EU level. The most important breakthrough in this regard took place in 2002 when Directive 2002/14/EC was adopted, establishing a general framework for informing and consulting employees in the EU and providing for general and statutory minimum requirements for employee involvement. However, the adoption of this Directive still cannot be deemed as a breakthrough regarding harmonization of the positions of the EU Member States (hereinafter Member State).

Differences of opinion have not prevented the EU from setting high expectations for employee involvement. According to the "Europe 2020" strategy, the European Commission wants the EU to become a smart, sustainable and inclusive economy. Therefore one can expect that more pressure will be put on the Member States to enhance and increase their employee involvement. Considering the previous practices of the European Commission, it is reasonable to assume that the pressure on the Member States will be realised via a proposal for increasing the minimum requirements for general and statutory employee involvement set forth in Directive 2002/14/EC.

The research issue is the intervention of the EU in the regulation of the general and statutory employee involvement. The aim of this thesis is to find an answer to the question whether increasing the minimum requirements for general and statutory

employee involvement at the EU level is lawful. The hypothesis of this thesis is that increasing such minimum requirements is not lawful. The hypothesis is tested within the theoretical framework created in the first chapter of the thesis.

To achieve the aim of the thesis, two research questions are to be answered:

- Is the EU competent to increase the minimum requirements for general and statutory employee involvement?
- Is the increasing of the minimum requirements for general and statutory employee involvement at the EU level proportionate?

The second chapter focuses on finding an answer to the first research question. It discusses separately the formal and material competence given to the EU for intervention as well as the subsidiarity principle.

As to the formal intervention competence, the division of competence between the EU and the Member States in fields of politics is discussed in the thesis. On the basis of the EU treaties and theoretical sources, the author of this thesis has found that the EU treaties provide for shared competence in social politics, including employee involvement. Consequently, the EU has formal competence to increase the minimum requirements for general and statutory employee involvement.

As to the material intervention competence of the EU, this thesis discusses the competence of the EU to intervene in specific issues of politics. On the basis of the EU treaties and theoretical sources, the author of this thesis has concluded that the EU has material competence to adopt legally binding measures for regulating employee involvement, but not for harmonizing employee involvement in the Member States. Therefore, the material competence of the EU to increase the minimum requirements for general and statutory employee involvement depends on the purpose of increasing the minimum requirements and on how much they will be increased.

In this thesis, the subsidiarity principle is viewed as a restrictive principle deriving from the EU treaties, whereby the EU can take measures, within the framework of its formal

and material competence, only in case and to the extent that the purpose of such measures cannot be achieved by the Member States. On the basis of the EU treaties, theoretical sources and empirical data, the author of this thesis has concluded that the increasing of the minimum requirements for general and statutory employee involvement is not in compliance with the subsidiarity principle.

Consequently, the thesis answers the first research question that the EU has no competence to increase the minimum requirements for general and statutory employee involvement.

The third chapter of the thesis focuses on finding an answer to the second research question. For this purpose, the author evaluates, on the basis of the EU treaties, theoretical sources and empirical data, the compliance of increasing the minimum requirements for general and statutory employee involvement with the proportionality principle, considering the effect of the valid minimum requirements. In this thesis, the proportionality principle is viewed as a restrictive principle deriving from the EU treaties, whereby the EU can, within the framework of the formal and material intervention competence placed with it, and in compliance with the subsidiarity principle, take only those measures that are suitable, necessary and moderate.

The author of this thesis has reached the conclusion that the establishment of the minimum requirements for general and statutory employee involvement has not harmonised employee involvement in the Member States. At the same time, employee involvement is not directly related to whether a state had the respective employee involvement system in place before the minimum requirements for general and statutory employee involvement were established. In addition, the empirical data show that after the establishment of the minimum requirements for general and statutory employee involvement, the employee involvement has not increased in all the Member States, and there has been a downward trend in some of the Member States. Apparently, there are other factors that are more important for further increase of the actual employee involvement, like the logic of the national employee involvement system and the readiness of the social partners to contribute to employee involvement, not the

minimum requirements established by the EU regulation. Consequently, increasing the minimum requirements for general and statutory employee involvement at the EU level is not a suitable measure, as it will probably not cause any significant increase in the actual employee involvement while compared to its negative effect on the Member States and undertakings.

On the basis of the foregoing, the thesis answers the second research question that the increasing of the minimum requirements for general and statutory employee involvement at the EU level is not proportionate.

Therefore, evidence supports the hypothesis of the thesis that increasing the minimum requirements for general and statutory employee involvement at the EU level is not lawful. It is not in compliance with the principles of subsidiarity and proportionality and may exceed the limits of material intervention competence of the EU, depending on the purpose and contents of such increase.

This thesis does not evaluate employee involvement or regulation of employee involvement in general. Evaluation pertains only to one potential measure of the EU that focuses on increasing employee involvement. Should the EU regard increasing employee involvement in the Member States as justified, other possibilities should be found for achieving it. The empirical data indicate that it can be done, for example, by increasing the awareness of social partners. The effectiveness and suitability of any alternative measures should be evaluated in further studies related to the topic of this thesis.

**Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks**

Mina, Marko Talur (*autori nimi*), (isikukood: 38508280348)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose Euroopa Liidu roll töötajate kaasatuse tagamises (*lõputöö pealkiri*), mille juhendajad on Liina Naaber-Kivisoo ja Märt Masso (*juhendajate nimed*),

1.1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, 15.05.2014 (*kuupäev*)

(*allkiri*)